

GLOBAALIN KILPAILUVALTION ANSIOELÄKEJÄRJESTELMÄ

Vakuutusala toimijana yksityisten alojen työeläkejärjestelmän muutoksessa 1980–1996

Ilari Veikko Jämsen


Helsingin Yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Talous- ja sosiaalihistoria

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2019

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos		 HELSINGIN YLIOPISTO HELSINGFORS UNIVERSITET UNIVERSITY OF HELSINKI
Tekijä – Författare – Author Ilari Veikko Jämsen				
Työn nimi – Arbetets titel – Title Globaalin kilpailuvaltion eläkejärjestelmä. Vakuutusala toimijana yksityisten alojen työeläkejärjestelmän muutoksessa 1980–1996.				
Oppiaine – Läroämne – Subject Yhteiskunnallisen muutoksen maisteriohjelma, Talous- ja sosiaalihistoria				
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu –tutkielma		Aika – Datum – Month and year 04/2019		Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 114 + liitteet
Tiivistelmä – Referat – Abstract Tutkimus käsittelee yksityisten alojen työeläkejärjestelmän institutionaalista muutosta ja kehitystyötä Suomessa ja Ruotsissa vuosina 1980–1996. Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ovat siirtäneet painopistettä universalistisista, asumiseen perustuvista sosiaalisista oikeuksista palkkatyöhön perustuviin etuihin, joista eläkejärjestelmä on tärkein. Kiinnostuksen kohteena on yksityinen vakuutusala, joka hallinnoi eläkepääomia ja hoitaa keskeiset sosiaalivakuutukset. Vakuutusala pyrkii vaikuttamaan Sosiaali- ja terveysministeriön, Eläketurvakeskuksen ja työmarkkinajärjestöjen laatimiin muutosehdotuksiin, joista eduskunta lopulta päättää. Ruotsissa eläkeuudistusten valmistelu tehdään parlamentaaraisena työnä. Tutkimuksessa arvioidaan sitä, millaista ansioeläkejärjestelmää Suomessa rakennettiin, mikä rooli vakuutusallalla oli hyvinvointivaltion menojen supistamisessa 1990-luvun alussa ja oliko yksityisellä hallintomallilla vaikutusta siihen, että Suomen ja Ruotsin eläkereformit 1990-luvun alussa toteutettiin eri tavoin. Tutkimuksessa käytetään historiallisen institutionalismin teoriaa. Historiallinen selitys ja institutionaalinen muutosta vastustava ympäristö ovat eläkejärjestelmiä voimakkaasti ohjaavia tekijöitä. Paul Piersonin tutkimus hyvinvointivaltion leikkauksista 1990-luvulla on merkittävässä asemassa historiallisen institutionalismin teoriassa, jossa politiikka ohjaa vallankäyttöä ja mahdollistaa sosiaalivakuutusten lakiuudistukset. Globaalin kilpailuvaltion eläkejärjestelmän tavoitteet poikkeavat keynesiläisen politiikan luomista sosiaaliturvajärjestelmistä. Poliittikateorioiden mukaan korporatismilla työeläkejärjestelmissä on polkuriippuvuutta vahvistava toimintatapa, joka suojelee hyvinvointivaltion valmiita rakenteita. Tutkimuksessa selitetään polkuriippuvuuden mekanismia, jolla Suomen 1990-luvun alun eläkeuudistukset toteutettiin. Tämän tutkimuksen aineistona ovat Vakuutussanomalehden 147 numeroa vuosilta 1980–1996. Lehti oli vakuutusalan merkittävin aikakauslehti, jonka toimituskunta koostui vahinko-, henki- ja eläkevakuutusyhtiöiden ja kunnallisten eläkevakuuttajien asiantuntijoista. Toinen pääaineisto tutkimuksessa ovat lainsäädäntöasiakirjat niistä hallituksen esityksistä vuosilta 1980–1996, jotka käsittelevät yksityisten alojen työeläkejärjestelmään toteutettavia muutoksia. Tutkimuksen menetelmä on teoriaohjaavasti toteutettu sisällönanalyysi. Aineistoa käsiteltiin luokittelemalla ja analysoimalla sitä eläkkeiden avoimelle koordinaatiolle asetettujen kolmen funktion avulla: eläkkeiden riittävyyden, eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys ja eläkejärjestelmien nykyaikaistamista koskevien funktioiden avulla. Ensimmäisen funktion näkökulma on sosiaalipoliittinen, toisen talouspoliittinen ja kolmannen modernisoinnin näkökulma. Aineiston tulkinassa hyödynnetään teoriasta ja aikaisemmasta tutkimuksesta johdettuja käsitteitä. Työeläkkeiden muutoksia koskevat havainnot kvantifioitiin edellä mainittujen funktioiden lisäksi 15 alaluokalla, joiden perusteella valittiin kuusi eniten havaintoja saanutta aihealuetta. Nämä aiheet on tutkimuksessa käsitelty mahdollisimman tarkasti. Tutkimuksen tuloksena havaittiin se, että yksityisellä vakuutusallalla oli johdonmukainen pyrkimys ansioeläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyys vaalimiseen. Vakuutusala vastusti poikkeamia työeläkkeiden rahoituksen pitkän aikavälin suunnitelmasta. Tällaiset poikkeamat syntyivät talouden suhdanteista tai työmarkkinaneuvotteluissa tehdyistä kompromisseista. Eläketurvakeskuksen, Työeläkelaitosten liiton, tai Vakuutusyhtiöiden keskusliiton esittämät korjaavat näkemykset olivat usein yhteneväisiä. Tutkimuksesta voi havaita sen , että vakuutusala pyrki Suomessa varmistamaan yksityisen sosiaalivakuutusten hoitomallin jatkuvuuden. Aihetta käsiteltiin koko tutkimuksen kattaman ajan kannanotoissa ja diskursseissa korostaen yksityisen toimeenpanon etuja ja julkisen vaihtoehdon haittoja. Sosialisointikeskustelu oli vilkkaimmillaan sosiaalidemokraattisten hallituskokoonpanojen ollessa vallassa. Suomessa työmarkkinoiden ongelmia ja vanhenevien pitkäaikaistyöttömien sosiaalista turvaa hoidettiin eläkejärjestelmällä, joka oli vastoin vakuutusalan toiveita. Ikääntyneiden työttömien työeläkejärjestelmään aiheuttamien kustannuksien rahoittamiseen ei voitu käyttää vakuutusalan riskienhallinnan tai lääketieteen osaamista, koska työttömyyseläkkeiden taustalla olevat päätökset olivat poliittisia. Suomessa ja Ruotsissa siirryttiin 1990-luvun aikana työeläkejärjestelmän supistamisen aikakaudelle. Tärkeimpänä syynä tähän oli kilpailuvaltion kansantalouden ja budjetin hallinnan vaikeus. Eläkejärjestelmän rahoituksellinen kriisi oli nähtävissä eläköitymisen lisääntyessä ja demografisten ennusteiden osoittaessa, etteivät eläkejärjestelmät olleet pidemmän päälle rahoituksellisesti kestäviä. Tutkimuksessa havaittiin myös se, että eläkejärjestelmiin tehdyt muutokset ovat hitaita, yhteiskunnallisen muutosten ”pakottamia” valintoja. Tämä havainto vahvistaa aikaisempaa tutkimusta siitä, että 1990-luvun ”uuden politiikan” luomisen taustalla oli Suomessa ja Ruotsissa useita pitkään vaikuttaneita syitä. Tutkimuksessa löydetty ulkoinen shokki on institutionalisoituneiden käytäntöjen ja toimijoiden rooleihin liittyvä yllätyksellisyys. Valtiovarainministeriö teki oman hallinnonalansa ulkopuolisia aloitteita. Tutkimus paljastaa eläkkeiden kehityksessä tapahtuneen muutoksen. Työmarkkinoilla keskitetty sopiminen on muuttunut ja eläkeiästä ja muista eduista neuvottelemisen yhdessä palkankorotusten kanssa on vaikeutunut. Eduskunta on luovuttanut lisää eläkepolitiikkaan liittyvää valtaa poliittisesta vastuusta vapaalle virkamieskoneistolle ja institutionaalista epämääräisyyttä ei ole korjattu. Eduskunta voi pyrkiä työeläkkeisiin liittyvän poliittisen vallan kasvattamiseen. Muuten korporatistinen toimintamalli jatkuu nykyisellään tai yksityiset markkinat saavat entistä suuremman roolin lisääntyneen kilpailun avulla.				
Avainsanat – Nyckelord – Keywords institutionalismi hyvinvointivaltio työeläkereformi sosialisointi kestävyys modernisointi				

SISÄLLYS

1.	Johdanto	4
2.	Tutkimuksen lähtökohdat	9
2.1.	Tutkimuskysymykset	11
2.2.	Keskeiset käsitteet	12
2.3.	Aikaisempi tutkimus	17
2.4.	Teoreettinen lähtökohta: historiallinen institutionalismi	20
2.5.	Lähdeaineisto	31
2.6.	Aikarajaus	34
2.7.	Menetelmä ja tutkimusprosessi	35
2.7.1.	Sisällönanalyysi	37
2.7.2.	Kvantifiointi	42
2.7.3.	Tutkimusprosessi ja tutkielman rakenne	43
3.	Ansioeläkkeiden institutionaaliset ratkaisut Suomessa ja Ruotsissa	45
3.1.	Työeläkejärjestelmä osana hyvinvointivaltion kansantaloutta	47
3.1.1.	Eläkejärjestelmän rahoitus	50
3.1.2.	Eläkkeiden omistus	52
3.2.	Työeläkealan keskeiset organisaatiot ja päätöksenteko	54
3.3.	Ruotsin järjestelmä	58
4.	Työeläkkeiden kehitys vuosina 1980–1996	60
4.1.	Eläkkeiden riittävyys	63
4.1.1.	TEL-järjestelmän sosiaalinen toimintakyky	63
4.1.2.	Eläkeläisten köyhtymisvaara	66
4.2.	Ansioeläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys	69
4.2.1.	Julkisen talouden kestävyystavoitteiden vaikutus eläkkeisiin	69
4.2.2.	Korkea työllisyysaste	75
4.3.	Ansioeläkejärjestelmän modernisointi	79
4.3.1.	Yksityisen ja julkisen toimeenpanon ristiriita	79
4.3.2.	Luottamus eläkejärjestelmiin ja valvonta	81
4.4.	Eläkeyhtiöiden toimenpiteet	85
4.5.	Päätökset Ruotsissa	87
5.	Hyvinvointivaltion kriisi	91
5.1.	Eläkemietintö vauhdittamaan muutosta	94
5.2.	ETK:n luottovakuutus karille	96
5.3.	Työeläkeuudistus 1996	97
6.	Yhteenveto ja johtopäätöksiä	101
6.1.	Hajautettu järjestelmä	105
6.2.	Työeläkkeiden kehitystyö	107
6.3.	Elinaikakerroin	110
6.4.	Näkemyksiä Suomen yksityisalojen työeläkejärjestelmän tulevaisuudesta ..	111
	Lyhenteet	115

Lähteet ja kirjallisuus	117
Liitteet	

1. JOHDANTO

Lieneeköhän sattuma, että eläkelainsäädäntöä uudistetaan aina vaalien kynnyksellä (Edustaja Irma Rosnell 2.6.1969).¹

Monet hyvin tärkeät eläkkeitä koskevat asiat pyrkivät viipymään ja jopa takertumaan kiinni erilaisiin järjestelmiä koskeviin riitaisuuksiin, joita ns. sosiaalipoliitikot ja etujärjestöt keskenään käyvät” (Edustaja Juho Tenhiälä 10.12.1968).²

Nämä Eduskunnassa työeläkejärjestelmän alkutaipaleella käydyt keskustelut kiteyttävät mielestäni hyvin eläkejärjestelmiin liittyvän haasteen, tämän tutkimuksen kohteen ja syyn miksi sitä on kiinnostavaa tutkia. Sosiaalivakuutusta ja eläkejärjestelmiä tulisi kehittää yhteiskunnallisten muutosten mukaisesti siten, että ne saisivat mahdollisimman laajan tuen kansalaisten keskuudessa ja ne koettaisiin työmarkkinoilla oikeudenmukaisena, parlamentaarisesti kestävinä ja taloudellisesti luotettavina. Eduskunta sai välittömästi yksityisalojen työeläkejärjestelmän voimaantulon jälkeen tehtäväkseen uudistaa, korjata havaittuja epäkohtia ja kehittää järjestelmää vastaamaan yhteiskunnallista kehitystä ja työmarkkinaosapuolien toiveita. Eduskunnan tehtävä työeläkkeitä kehittävänä instituutiona ei ole ollut Suomessa niin yksiselitteinen ja vallan käytön kannalta keskeinen, kuin sen parlamentaarisesta roolista lopullisena päätöksentekijänä voisi päätellä.

Pääsyy tähän eduskunnan haasteelliseen rooliin on suomalaisen vakuutustoiminnan historia. Julkinen ja yksityinen ovat muotoutuneet yhdessä ja vaikuttaneet toisiinsa. Vakuutusmarkkinat ovat kehittyneet valtion tuella ja yksityisen ja julkisen välimaastossa olevat työmarkkinajärjestöt ovat toimineet kehityksen ”kättilöinä” Jyri

¹ Louhelainen 1972, 9.

² Mt, 222.

Liukkoa lainaten.³ Toisen maailmansodan jälkeen Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot siirsivät painopisteen kehitetyistä universalistisista, asumiseen perustuvista sosiaalisista oikeuksista palkkatyöhön perustuviin etuihin, joista eläkejärjestelmä on tärkein. Eläketuuksilla, jotka työmarkkinaneuvotteluissa vaihdetaan palkankorotuksiin, on suora kansantaloudellinen kytkentä työmarkkinoihin ja valtion rakenteelliseen kilpailukykyyn.⁴

Aloittaessani Keskinäinen eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen suuriasiakasjohtajana vuonna 2009, tulin keskelle Lehman Brothersin laukaisemaa finanssikriisiä. Pörssikurssien romahdus vuonna 2008 oli johtanut tilanteeseen, jossa työeläkeyhtiöille määritellyt vakavaraisuusrajat eivät olisi täyttyneet ilman osakkeiden myyntiä laskeviin kursseihin ja varojen siirtämistä vaihtoehtoisiin sijoituksiin. Talouskriisin takia työeläkejärjestelmään tehtiin pikavauhtia eduskunnan hyväksymänä muutoksia vähentämällä järjestelmän rahastoivan osuuden suuruutta ja varoja siirrettiin maksuvalmiuspuskurista vakavaraisuuspääomaan. Määräaikaisturvailla turvattiin se, ettei laitosten tarvinnut luopua riskillisistä kohteista osakekurssien romahdettua.⁵ Näillä nopeilla vuonna 2008 toteutetuilla lakimuutoksilla pystyttiin varoja pitämään työeläkeyhtiöiden omistamissa osakkeissa, hyödyntämään myöhemmin alkanut arvon nousu, ja varmistamaan tulevien eläkkeitä koskeva eläkevastuu.

Tämä esimerkin valossa eläkejärjestelmään liittyviä päätöksiä voidaan tarvittaessa tehdä nopeasti varmistamaan eläkejärjestelmän taloudellinen toimintakyky. Nopeiden reaktiivisten päätösten määrä on kuitenkin varsin rajallinen, koska eläkejärjestelmän kehittäminen on ollut jatkuvaa, vuosittaisten pienten muutosten toimintaa. Eläkkeet karttavat hitaasti ja säästöjen ostovoiman (arvo kuluttajahintojen muutoksella vähennettynä) tulisi järjestelmän uskottavuuden ja tarkoituksien takia olla positiivinen. Yksi syy nopeiden muutosten välttelyyn on omaisuudensuoja, joka koskee sekä maksussa olevia eläkkeitä, että kertyneitä eläkeoikeuksia. Aikaisemmat päätökset rajoittavat päätöksentekijöitä puuttumasta järjestelmästä ulos maksettaviin korvauksiin ja tehdyillä päätöksillä on yleensä pitkäaikaisia vaikutuksia.⁶

³ Liukko 2013, 61.

⁴ Niemelä & Salminen 2009, 9–10, 19.

⁵ TELA 2019, <https://www.tela.fi/emupuskuri>, 9.2.2019.

⁶ Vanne 2012, 202–203.

Näitä periaatteita on vaikeaa noudattaa talouden ja politiikan ristipaineessa. Eläkejärjestelmään sisään rakennetut suoja mekanismit eivät yksinään selitä niitä muutoksia, joita matkan varrella on tehty ja jätetty tekemättä. Tämän tutkimuksen tutkimuskysymykset avaavat muutosten taustoja, niiden etenemistä ja seuraavat päätösten tuottamia polkuja 1990-luvun laman yli huomioiden erityisesti Ruotsin vuoden 1994 ja Suomen vuoden 1996 suuret työeläkeuudistukset. Suomessa yksityinen vakuutusala merkittävänä toimijana vaikutti toisaalta katalyyttinä ja toisaalta esitettyjen uudistusten vastustajana. Kiinnostavaa tutkimuksessani on selvittää, mikä rooli vakuutus alalla oli hyvinvointivaltion menojen supistamisessa 1990-luvun alussa ja oliko yksityisellä hallintomallilla vaikutusta siihen, että Suomen ja Ruotsin eläkereformit toteutettiin eri tavoin?

Talouskriisien aikaisten tapahtumien yhdistäminen pitkän aikavälin muutoksen tutkimukseen on yhteiskuntatieteilijöiden ja ekonomistien käyttämä tapa. Tutkimuksessani on rakenteellinen yhteys tällaiseen selvitykseen. Jaakko Kianderin ja Pentti Vartian lamatutkimuksessa⁷ käydään läpi yksittäisiä tapahtumia yhdistämällä syitä niihin rakenteellisiin tekijöihin, joita Suomi oli saanut mukaansa 1980-luvun noususuhdanteesta ja tätä ennen. Jotkut prosessit tapahtuvat hitaasti, koska niiden vaikutus on nouseva ja ne tarvitsevat enemmän aikaa tuottaakseen tuloksia. Niiden havainnointi on vaikeampaa, mutta oleellista päätösten onnistumiselle. Hitaiden muutosten taustalla olevien syiden merkitys ja vaikutukset ovat yhtä tärkeitä kuin nopeiden, selkeästi havaittavien äkillisten tapahtumien aiheuttama muutos.⁸

Suomen vuonna 1990 alkanutta lamaa voi kutsua sosiologien ja yhteiskuntatieteilijöiden käyttämän polkuriippuvuusteorian mukaiseksi käännekohtaksi (critical juncture).⁹ Nopeasti tarkasteltuna vuosien 1990–1993 jälkeen TEL-järjestelmään välittömästi tehdyt suuret muutokset saattaisi lukea tällaisen käännekohtan aikaansaamiksi, laman aiheuttamiksi sosiaaliturvan leikkauksiksi ja muutoksiksi. Toisaalta eläkejärjestelmät ovat erittäin jäykkiä muutokselle, joten olisi hyvä ymmärtää niitä tekijöitä, joiden vaikutuksesta käännekohtia syntyy. Historiallinen institutionalismi pyrkii

⁷ Kiander & Vartia 1998.

⁸ Pierson 2004, 95.

⁹ Pierson 2004, 10–16.

polkuriippuvuuden avulla selittämään syy-seuraussuhteita politiikan ja talouden yhteiskunnallisessa kontekstissa. Tällä menetelmällä monet tutkijat selittävät historiallista kehitystä eri alueiden ja maiden välillä. Eri maiden sosiaalipoliittiset valinnat ovat institutionaalisten rakenteiden muovaamia. Instituutiot poliittisissa järjestelmissä vahvistavat itseään tai niitä ruokkivat positiiviset, joskus negatiiviset palauteprosessit. Toimijoiden valittua tietyn polun, on niiden vaikea muuttaa kurssia. Näiden institutionaalisten erojen takia eri maiden välillä on eroja, joita voidaan tutkia vertailemalla maita keskenään.¹⁰

Paul Pierson (2004) esittää, että poliitikoilla on mahdollisesti vaikeuksia ymmärtää ja nähdä pitkän ajan muutosta, jolloin tehdyillä päätöksillä saattaa olla myös tahattomia seurauksia.¹¹ Kulkemalla 1980-luvun tapahtumia ja tehtyjä aloitteita uudelleen läpi, voin pyrkiä ymmärtämään myös 1990-luvun alussa tehtyjä päätöksiä. Käyn tutkimuksessani systemaattisesti läpi työeläkejärjestelmän muutoksia ennen ja jälkeen laman tehden havaintoja siitä, milloin muutoksesta keskustelu alkoi, kenen toimesta ja milloin lakialoite eteni eduskunnan päätettäväksi. Pyrin tutkimuskysymyksiin vastaamalla tuottamaan selityksiä ja tunnistamaan ja avaamaan syy-seurausketjuja.¹² Tutkimuksen tuloksilla on tarkoitus parantaa ymmärrystä siitä, mitkä eläkejärjestelmään 1990-luvun laman jälkeen tehdyt muutokset olivat polkuriippuvuuden mukaisia itseään vahvistavien palauteprosessien mukaisia ja mitkä dislokaation, polulta murtautumisen tunnusmerkit täyttäviä. Tutkimus tuo historiallista taustaa sille, miten yksittäiset tapahtumat ja valinnat ovat vaikuttaneet nykyiseen voimassaolevaan järjestelmään.

Tutkimukseni selittää ansioperusteisen eläkejärjestelmän muutosta historiallis-institutionaalisen analyysin ja kvalitatiivisen menetelmän avulla. Tutkijan on mielestäni käytännössä mahdotonta esittää aineistolle suoraan kysymystä siitä, mitkä eläkkeisiin tehdyistä muutoksista olivat ”laman ”syytä”? Aihetta voi tarkastella epäsuorasti ja kiinnostavaa olisi sen sijaan ymmärtää vaikuttaako jokin mekanismi siihen, miten työeläkkeitä kehitettiin ja käyttää tätä tietoa hyväksi seuraavan institutionaalisen epätasapainotilan yhteydessä.

¹⁰ Niemelä & Salminen 2009, 17–18; Myös Peters 2012, 71; Pierson 2004, 8–9; Schmidt 2010, 5.

¹¹ Pierson 2004, 14–15.

¹² Hirsjärvi & Remes & Sajavaara & Sinivuori 2009, 137–139.

Jaksotan tarkastelun vuosiin 1980–1989 ja 1990–1995. Teen vertailua Suomen ja Ruotsin välillä, mutta työn painotus on suomalaisessa työeläkejärjestelmässä. Tehdessäni maavertailuja käytän esimerkiksi Olli Kankaan, Joakim Palmen ja Urban Lundbergin valmiita tutkimuksia¹³ Ruotsin työeläkejärjestelmän muutoksista. Esitän arvioita hyvinvointivaltion kriisistä ja johtopäätöksiä institutionaalisesta muutoksesta.

¹³ Kangas & Palme 2005; Kangas ym. 2006; Lundberg 2005.

2. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

Tämä tutkimus on sosiaalipoliittista historiankirjoitusta, jota tyypillisesti 1970-luvulta lähtien sosiologit ja talouden sekä poliittisen historian tutkijat ovat tuottaneet.¹⁴ Sosiaalivakuutusten kehityshistoriat kertovat sosiaalipolitiikan institutionaalisten rakenteiden synnystä, niihin liittyvien toimijoiden valinnoista, kollektiivisista ratkaisuista ja epäonnistumisista sekä odottamattomien rakennemuutosten vaikutuksista.¹⁵ Hyvinvointivaltiota koskevan tutkimuksen ja mallintamisen¹⁶ jälkeen, on sitä koskevan tutkimuksen määrä kasvanut räjähdysmäisesti. Hyvinvointivaltion muutosta on pyritty määrittelemään joko institutionaalisesta näkökulmasta tai kvantitatiivisesti yhteiskunnan käyttämien sosiaalimenojen perusteella. Institutionaalisella lähestymisellä voidaan tarkastella valtion järjestelmien kattavuutta ja kvantitatiivisilla vertailuilla käytössä olevien resurssien määrää. Kumpikaan menetelmä ei varsinaisesti sovellu valtion kansalaisten hyvinvoinnin mittaamiseen.¹⁷

Hyvinvointivaltion keskeinen taloudellinen ja sosiaalinen haaste on väestön ikääntyminen. Keskustelu ikääntymisen aiheuttamien kustannusten ratkaisuista lisääntyi jo 1980-luvulla. Hyvinvointivaltion uudistaminen sai vauhtia yhteiskuntatieteilijöiden, asiantuntijoiden ja poliitikkojen puhuessa lisääntyvässä määrin hyvinvointivaltion kriisistä. Sosiaalivakuutuksen haasteet koskivat erityisesti lakisääteisiä, ensimmäisen pilarin eläkevakuutuksia niiden suuren kansantaloudellisen merkityksen takia. Järjestelmien kautta annetut lupaukset etuuksista olivat toisaalta sidoksissa maan taloudelliseen kehitykseen, mutta samalla vakuutusmaksujen maksajien ja vakuutettujen tuli voida luottaa järjestelmään suhdanteista ja työmarkkinatilanteesta huolimatta.¹⁸ Talouskriisissä 1990-luvun alussa työeläkealalla ja sen muutoksia hallitsevilla

¹⁴ Saari 2006a, 257.

¹⁵ Saari 2006a, 260.

¹⁶ Esim. Esping-Andersen 1990.

¹⁷ Kainulainen et al. 2013.

¹⁸ Laitinen-Kuikka 2012, 251–253.

instituutioilla oli vuoden 2008 finanssikriisiin verrattuna varsin suuria ongelmia.¹⁹ Myös laman vakavuus oli toista luokkaa.

Suomen yksityisten alojen työeläkejärjestelmää kutsutaan ”institutionaalisesti ainutkertaiseksi” tai ”erikoiseksi”, koska järjestelmä on lakisääteinen, mutta sen toimeenpano ja hallinto on järjestetty yksityisten vakuutusyhtiöiden toimesta.²⁰ Järjestelmän rakenne ja toimijat ovat säilyneet pääpiirteissään samanlaisena eläkejärjestelmän alusta lähtien. Asiantuntijoiden valmisteleva ja työmarkkinoiden keskusjärjestöjen neuvotteleva työeläkejärjestelmä pohjautuu Suomessa työehtosopimusten sijaan eduskunnan säätämiin työeläkelakeihin. Kolmikannaksi kutsutussa mallissa lopulliset päätökset ovat aina Suomen hallituksen ja eduskunnan käsissä.²¹ Eläketurvakeskus (ETK), Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ja työmarkkinajärjestöt eri työryhmineen työstävät säännöllisesti eläkkeiden toteumatietojen ja erilaisten ihmisten elinikään, työllisyysasteeseen ja esimerkiksi sijoitusten tuottoihin perustuvia suunnitelmia. Nämä esitykset voivat olla nopeita toimenpiteitä vaativia tai yli 50 vuoden ajanjakson kattavia pitkän aikavälin toimenpide-ehdotuksia, joita suunnitellaan viettäväksi lainsäädäntöön. STM valmistelee lakiehdotukset ja antaa ne päätettäväksi eduskunnalle.²² Poikkeava institutionaalinen hallintorakenne aiheuttaa jatkuvaa keskustelua työeläkkeistä koskevasta päätöksenteosta ja eduskunnan roolista. Eläkejärjestelmiä tutkineet Jan Erik Johanson ja Ville-Pekka Sorsa haluavat vielä ylikorostaa tilannetta väittämällä, että Suomen työeläkejärjestelmän päätöksentekoa kuvaava pysyvä piirre on pyrkiä ”eliminoimaan valtiovalta eläkkeistä koskevasta päätöksenteosta”.²³ Tällainen väite on mielenkiintoinen, kun ottaa huomioon eduskunnan lainsäädännöllisen tehtävän.

Eläkejärjestelmien kehittäminen ja niihin liittyvät ratkaisut ovat olleet keskeisiä kansallisessa politiikassa. Politiikassa eri valtioryhmät ajavat yleensä vahvimpien tukiryhmiensä asioita. Toisaalta politiikassa joudutaan jatkuvasti kompromisseihin, jotka ovat heijastuneet myös eläkejärjestelmiin liittyviin valintoihin. Eläkkeiden

¹⁹ Ks. luku 4 ja esim. Vauhkonen 2012, 372–377.

²⁰ Esim. Julkunen & Vauhkonen 2006, 289.

²¹ Korpiluoma 2011, 40–41.

²² Eläketurvakeskus 2018. <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelman-hallinto-ja-valvonta/kolmikantainen-lainvalmistelu/>, 9.2.2019.

²³ Johanson & Sorsa 2011, 165.

maksaminen tulevaisuudessa edellyttää toisaalta turvaavuutta ja toisaalta tehokkuutta. Turvaavuus ja tehokkuus eivät ole toistensa vastakohtia, vaan esimerkiksi hyvillä sijoitustuotoilla ja alhaisilla järjestelmän hoitokuluilla varmistetaan yhtiöiden kyky maksaa eläkkeet ilman kohtuuttomia maksukorotuksia. Yksityisen vakuutusalan hallinnoimat eläkepääomat ja lakisääteinen päätöksenteko luovat varsin ainutlaatuisen jännitteen eläkkeiden kehitystyöhön, jota pyrin tutkimuksella avaamaan.

2.1. Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen kohteena on Suomen yksityisten alojen työeläkejärjestelmän institutionaalinen muutos talouslaman yhteydessä. Aineistolle esitetyt kysymykset olen jakanut EU:n eläkejärjestelmien tavoitteisiin koskevan jaottelun pohjalta (ks. kappale 2.7.1.). Sosiaalisen tilan tärkeimpiä kysymyksiä ovat työeläkejärjestelmän toimintakyky ja sen turvaavuus vakuutuksensaajille. Talouspolitiikan osa-alueen kysymykset ovat pääosin julkisen talouden kestävyysliittymiä ja modernisoinnissa korostuvat kysymykset julkisen sosiaalivakuutusjärjestelmän lakisääteisistä tavoitteista ja sen yksityisestä toimeenpanosta. Hyvin toimivalle eläkejärjestelmälle on annettu paljon tavoitteita, joiden saavuttaminen samanaikaisesti on erittäin vaikeaa. Yhden tavoitteen korostaminen heikentää mahdollisesti toista. Pyrin omalta osaltani vastaamaan siihen, millaista ansioeläkejärjestelmää Suomessa rakennettiin?

Suomessa tapahtunut asteittainen muutos ja Ruotsin kertaheitolla toteutettu suuri eläkereformi antavat aiheen kysyä, oliko maiden työeläkejärjestelmän erilaisella institutionaalisella rakenteella vaikutusta tapahtumiin? Pohdin siis sitä, pystyikö yksityinen vakuutusala Suomessa vaikuttamaan päätöksiin ja minkälaisia argumentteja esitettiin kaavailtujen ehdotusten puolesta tai vastaan? Millaisia ehdotuksia vakuutusala halusi itse tuoda keskusteluun ja päätettäväksi ja miten ne vastasivat lopulta eduskunnan käsiteltäväksi saamia työeläkkeiden muutosehdotuksien perustelua ja vaikutusarvioita?

Suomen Ruotsista poikkeavasta korporatistisesta päätöksentekotavasta ja yksityisestä toimeenpanojärjestelmästä on käyty lukuisia valtataisteluja. Sosialisointikeskustelua yhden valtiollisen työeläkeyhtiön mallista käydään Suomessa säännöllisen epäsäännöllisesti. Eläkejärjestelmien historiaan liittyy myös muutamia selkeitä

epäonnistumisia. Vaikuttivatko nämä tapahtumat työeläkejärjestelmän toimeenpanijoiden uudistuskyykyyn julkisen talouden tuomien paineiden alla ja mikä vaikutus tapahtumilla oli yleiseen luottamukseen eläkejärjestelmää kohtaan ja sen kyykyyn hoitaa sille annetut tehtävät?

Näihin edellä mainittuihin kysymyksiin vastaaminen oikeuttanee minua pohtimaan sitä, oliko 1980- ja 1990-luvun eläkereformeissa enemmän kyse työeläkeinstituutioiden endogeenisestä muutosprosessista vai talouskriisin aiheuttamasta äkillisen shokin vaikutuksista? Etsin syitä käänteeseen seurauksena syntyville ulkoisille tai sisäisille muutoksille, joita ei integroitu vanhaan polkuun. Polun uudelleen murtautumiseen johtaneet syyt on hyvä ymmärtää suunniteltaessa tulevia eläkeuudistuksia.

2.2. Keskeiset käsitteet

Hyvinvointivaltio

Pohjoismaisen hyvinvointivaltiolla tarkoitetaan vahvaa valtioinstituutiota, jolla on laaja ja yleensä kallis²⁴ julkinen sektori. Hyvinvointivaltio tarjoaa kansalaisilleen hyvät sosiaaliturvaedut, joiden rahoitus on hoidettu pääosin veroilla, se noudattaa universalismin periaatteita jakaen etuja kattavasti ja yhdenvertaisesti joko asumis- tai ansiotyöperusteisesti. Naisilla on vahva asema myös työmarkkinoilla, jotka toimivat itsenäisesti tehden yhteistyötä valtion kanssa. Gösta Esping-Andersenin paljon käytetyssä jaottelussa (1990) hyvinvointivaltiot jaetaan liberaaleihin kuten Yhdysvallat ja Kanada, konservatiivisiin (korporatistisiin) kuten Italia, Ranska ja Saksa ja sosiaalidemokraattisiin hyvinvointivaltioihin, joita edustavat Pohjoismaat.²⁵

Hyvinvointivaltioiden selitysmalleissa on edetty varhaisen sosiaalipolitiikan korostamasta toimijakeskeisyydestä yhteiskuntarakenteiden merkitystä korostaviin rakennefunktionalistisiin selitysmalleihin. Teollistumisen ja palkkatyöyhteiskunnan ja myöhemmin taloudellisen kasvun ja kapitalismin voimistumisen vaikutuksesta uusi sosiaalipolitiikka toteutui kehityksen loogisena seurauksena. Teollisuusmaiden välillä

²⁴ Sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta vaihtelee alle kymmenen prosentin (vuonna 2005) osuuksista (esim. Meksiko ja Korea) noin 30 prosentin osuuksiin (esim. Ruotsi ja Tanska). (Havakka 2012) 11–13.

²⁵ Christiansen 2006, 11–12.

on kuitenkin merkittäviä eroja, joiden nähdään kehittyneen poliittisten voimasuhteiden, puolueiden ja ammattiyhdistysliikkeen välisen yhteistyön kautta. Poliittisesti samankaltaisten maiden selitysmallit tukeutuvat usein polkuriippuvuuden käsitteeseen ja institutionaalisten erojen analyysiin.²⁶

Sosiaalivakuutus

Sosiaalivakuutukset ovat yksi sosiaalisen turvallisuuden järjestämisen muoto, jolla valtio, kunnat ja eri instituutiot järjestävät taloudellista turvallisuutta Suomessa asuville henkilöille. Rahoitus hoidetaan verojen sijasta vakuutusmaksuilla, joita työnantajat ja/tai työntekijät suorittavat. Työsuhteeseen perustuvista pakollisen ja lakisääteisten sosiaalivakuutuksen muodoista tärkeimpiä ovat työeläkkeet, työtapaturma- ja ammattitautivakuutus ja ansiosidonnainen työttömyysturva.²⁷

Kaikki Suomessa vakinaisesti asuvat henkilöt kuuluvat lakisääteisen sosiaaliturvan piiriin tiettyjen perusehtojen täyttyessä. Suomessa asuvien vähimmäisturva on määritelty perustuslaissa, mutta etuudet voivat perustua tarveharkintaan, tuloharkintaan tai universalisuusperiaatteeseen. Asumisen lisäksi sosiaaliturva on yhteydessä mahdolliseen työsuhteeseen. Edut voivat perustua voimassaolevaan lakiin, työmarkkinasopimukseen tai työsopimukseen.²⁸

Yhteiskunnalliset poliittiset valtaresurssit ohjaavat työeläkejärjestelmiä ja muita sosiaalivakuutuksia, jotka ovat pitkäaikaisen sosiaaliturvan kehittämisen tuloksia. Hyvinvointivaltioiden eläkejärjestelmät ovat vakiintuneita instituutioita, joita yleensä on muutettu yhteiskunnan historiallisissa käännekohtissa.²⁹

Kilpailuvaltion eläkejärjestelmä

Kilpailuvaltiolla on tarve eri tavoin varmistaa kansainvälinen kilpailukyky, jotta se pystyy houkuttelemaan pääomia ja investointeja globaaleilla markkinoilla. Työnantajien kustannuksia pyritään alentamaan. Etuusperusteisista eläkejärjestelmistä halutaan eroon, koska tavoitteena on säästää eläkekustannuksia siirtämällä kustannuksia ja erityisesti tulevaisuuden riskejä työnantajalta tuleville eläkeläisille. Kilpailuvaltioon kuuluvia

²⁶ Kangas & Niemelä 2012, 33–34.

²⁷ Mt., 11–18.

²⁸ Ibid.

²⁹ Mt., 34–35.

eläkkeiden piirteitä ovat eläkkeiden hintaindeksisidonnaisuus, lisääntynyt tarveharkinta, maksuperusteisten eläkkeiden suosiminen ja yksityisten eläkkeiden valtiollinen tuki. Kilpailuvaltiossa pyritään myös varmistamaan työvoiman liikkuvuus, jolloin on tärkeää, että eläkeoikeudet ovat vapaasti siirrettävissä työmarkkinoiden eri osien kesken.³⁰

Yksityisten alojen työeläkejärjestelmä

Nykyinen suomalainen ansioeläkejärjestelmä on EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen piiriin kuuluva lakisääteinen sosiaalivakuutus. Lakisääteiset eläkkeet ovat EU:ssa kansallisen toimivallan aluetta, ja sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen tarkoitus on vain yhteensovittaa jäsenvaltioiden välillä liikkuvien EU-kansalaisten sosiaaliturvaoikeudet, kuten eläkkeet. Käytännössä kysymys on siitä, että näin mahdollistetaan liikkuminen työn perässä jäsenvaltiosta toiseen ilman menetyksiä tai päällekkäisyyksiä.³¹

Suomen työeläkejärjestelmän erityispiirteitä ovat koskemattomuusperiaate, eläkekertymään laskettavien ansioiden ylärajan puuttuminen (katottomuus), rahoitusvastuu jakautuminen työnantajan ja työntekijän välille sekä yksityisille vakuutusyhtiöille siirretty hoitovastuu. Lakisääteinen työeläkevakuuttaminen on EU:n rajat ylittävän palvelutarjonnan ulkopuolella, joten Suomessa työeläkevakuuttamista saa harjoittaa vain Suomeen rekisteröity työeläkevakuutusyhtiö. Työeläkevakuuttajia säädellään kansallisella vakavaraisuussäätelyllä ja valvonta hoidetaan Suomesta.³² Vakuutusalalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa vahinko-, henki- ja työeläkevakuutuksia hoitavia yhtiöitä, joilla oli yhteinen kattojärjestö, Vakuutusyhtiöiden keskusliitto (nyk. Finanssiala ry).

Hajautettu hallinto

Kuvassa 1 on esitetty nykyinen työeläkejärjestelmän toimeenpano. Lainsäädännön kehitys on Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla. Yksityisten alojen työeläkelaitosten sekä maatalousyrittäjien ja merimiesten erityiseläkelaitosten valvontaa hoitaa Finanssivalvonta (edeltäjä Vakuutusvalvontavirasto, entinen Vakuutustarkastus). Sen sijaan julkisia eläkkeitä hoitavaa eläkelaitos Kevaa ohjataan valtiovarainministeriöstä.

³⁰ Niemelä & Salminen 2009, 9–10, 19.

³¹ Korpiluoma 2011, 10, 13, 15.

³² Korpiluoma 2011, 15–16, 39.

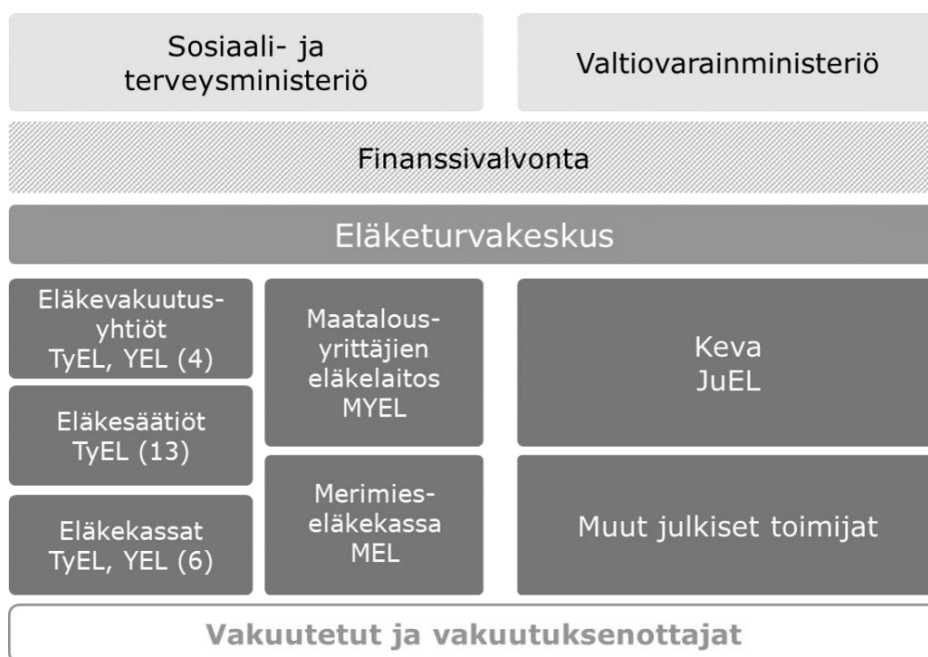
Finanssivalvonta valvoo tästä huolimatta Kevan sijoitustoimintaa muiden eläkelaitosten ohella. Keva on myös Valtiontalouden tarkastusviraston ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan valvonnan alainen, koska se hoitaa valtion eläketurvan toimeenpanoa.³³

Useat yksityiset työeläkeyhtiöt, eläkekassat ja eläkesäätiöt sekä julkisen puolen eläkelaitokset hoitavat käytännössä eläkkeiden vakuuttamista ja eläkkeiden korvaustoimintaa. Keskitettyjä toimintoja on kerätty työeläkejärjestelmän yhteiselimeen Eläketurvakeskukseen. Yhdessä ETK:n kanssa myös yhtiöt voivat osallistua työeläkelakien ohjeistamiseen ja valmistelevaan lainsäädäntötyöhön. KELA hoitaa Suomen kansaneläkejärjestelmän, jonka rahoitus tulee nykyisin kokonaan valtion budjetista.³⁴

³³ Eläkejärjestelmän toimijat (<https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelman-hallinto-ja-valvonta/elakejarjestelman-toimijat/>), 6.12.2018.

³⁴ Ibid.

Kuva 1. Työeläkejärjestelmän toimeenpano.



Lähde: Eläketurvakeskus 2018 (<https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelman-hallinto-ja-valvonta/elakejarjestelman-toimijat/>, 6.12.2018)

Jakojärjestelmä

Eläkkeiden rahoittamisen kaksi tekniikkaa ovat täysin rahastoiva järjestelmä ja jakojärjestelmä. Rahaa kerätään kattamaan joko luvattuja eläke-etuuksia varten (etuusperusteinen järjestelmä) tai maksuperusteisia sopimuksia varten, joissa eläke-etujen suuruus määräytyy maksujen kertymisen mukaisesti. Jakojärjestelmä kerää vuosittain vakuutusmaksuina saman verran kuin tarvitaan eläkkeiden maksamiseen. Näin se soveltuu hyvin aloittavaan eläkejärjestelmään, jossa ei ole valmiiksi kerättyjä varoja, mutta josta varsin pian joudutaan maksamaan ulos eläkkeitä.³⁵

Suomen järjestelmä on jakojärjestelmä, jossa on osittain rahastoiva osuus, joka noin 30 prosenttia eläkevastuista. Kuntien ja valtion eläkejärjestelmät ovat jakojärjestelmiä, joihin on lisätty 1980-luvun lopulta lähtien puskurirahastoja.³⁶ Ruotsin järjestelmä oli ennen vuoden 1994 eläkereformia jakojärjestelmä, johon eläkeuudistuksessa lisättiin pienehkö rahastoitu, yksilöllisesti sijoitettava osuus.³⁷

³⁵ Korpiluoma 2011, 17.

³⁶ Mt., 14, 18.

³⁷ Lundberg 2005, 23.

Instituutio

Pauli Kettusen (2006) mukaan instituutiot ovat laajassa mittakaavassa virallisia, yleensä lakiin perustuvia, ja epävirallisia tapoihin perustuvia sosiaalisen toiminnan sääntöjä.³⁸

Historiallisen institutionalismin teorian yhteydessä instituutioiksi käsitetään esimerkiksi valtion viralliset rakenteet, kuten lainsäädäntö, poliittiset valtarakenteet kuten vaalijärjestelmät ja erityyppiset sosiaalisen toiminnan organisaatiot. Nämä kaikki yhdessä selittävät poliittisen toiminnan tuloksia yksittäisestä toimijan käyttäytymisestä valtion tasolle saakka.³⁹

Myös ideoilla voi olla rakenteellisia vaikutuksia siten, että ne muodostavat normatiivisia pelisääntöjä. Guy Peters mainitsee esimerkiksi Peter Hallin⁴⁰ tutkimuksen pitkään vaikuttaneesta ajattelutavasta, joka koski keynesiläisen hyvinvointivaltion roolia toisen maailmansodan jälkeen.⁴¹ Instituutiot voivat myös rakentua poliittisista riidoista ja sopimuksista, jotka vaikuttavat talouteen, kuten Douglas Northin⁴² esittämässä ”institutionaalisessa taloushistoriassa”, jossa instituutioiden vaikutukset erottuvat kilpailutaloudessa säänneltyjen markkinoiden ohella.⁴³

2.3. Aikaisempi tutkimus

Suomen eläketurvan rakentumisen vaiheita tutkineet ovat usein päätyneet politiikan ja rakenteiden avulla laadittuihin selityksiin. Kari Salmisen (1987) tutkimus eläkejärjestelmien rakentumisesta Suomessa ja Ruotsissa ja historiallinen vertailu (1993) Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin eläkejärjestelmien kehityksestä toisen maailmansodan jälkeen painottavat konfliktien pysyvyyttä yhteiskuntarakenteessa. Tarkastelunäkökulmassa kilpailevat luokkarakenteet ovat vaikuttamassa normatiivisiin sääntöihin, hallintoon ja eläkkeiden rahoitukseen. Yhteiskuntien muutosten pitkien trendien eli rakennemuutosten vaikutukset ovat taloudellisten muutosten syys ja

³⁸ Kettunen 2006, 33.

³⁹ Peters 2012, 74–75.

⁴⁰ Hall 1989.

⁴¹ Peters 2012, 74–75.

⁴² North 1991.

⁴³ Johanson & Sorsa 2011, 55.

seuraus. Suomen luokkarakenteiden vaikutuksessa työeläkejärjestelmään korostuvat työnantajien ja viljelijöiden rooli, Ruotsissa vahva teollisuustyöntekijöiden luokka. Luokkien omat tavoitteet ja institutionaaliset traditiot vaikuttivat molemmat lopputulokseen.

Heikki Niemelän väitöskirja (1988) on laaja historiallinen esitys Suomen kansan- ja työeläkejärjestelmän synnystä, joka korostaa työntekijöiden ja maatalousväestön rooleja eläkejärjestelmien alkuvaiheen kehityksessä. Niemelä ja Salminen (2009) yhdessä tutkivat myös kuuden maan eläkestrategioita suhteessa EU:n asettamiin tavoitteisiin testaten Bob Jessopin väitettä, että hyvinvointivaltioista on siirrytty markkinoiden ohjaamaan kilpailuvaltioiden strategiaan. Jälkikansallisella kilpailuvaltiolla tarkoitetaan talous- ja sosiaalipolitiikan välistä muuttunutta suhdetta, kun eläkejärjestelmät murtuvat uudelle polulle samalla uudelleen muotoutuen. Tämän dislokaation eli murtumisen tai paikaltaan siirtymisen voi liittää poikkeustilanteisiin kuten talouskriiseihin. Samalla kilpailuvaltioon kuuluva sosiaalipolitiikan alistaminen taloudelle vahvistui.⁴⁴

Työeläkealojen historiikin kirjoittivat Matti Hannikainen ja Jussi Vauhkonen (2012). Heidän näkökulma on laaja poliittisen toiminnan ja siihen vaikuttavien toimijoiden ja heidän motiivinsa analyysi. Tapahtumat kytketään laajasti myös ajalliseen kontekstiin, mutta ei varsinaisesti hyvinvointivaltioiteorioihin. Vauhkonen selvitti väitöksessään (2016) historiallisen institutionalismin ja James Mahoneyn ja Kathleen Thelenin vähittäisen muutoksen teoriaa hyödyntäen vanhuudenturvan muutosta suomalaisessa yhteiskunnassa tuoden lisätietoa ansioeläkkeiden instituution muotoutumiseen.

Hyvinvointivaltioiteorioiden keskeisenä osana ovat eläkejärjestelmien ratkaisut ja niiden muotoutuminen. Minuun teki suuren vaikutuksen Pauli Kettusen (1997) esitys siitä, että työelämän muutos, joka on vaikuttanut työeläkejärjestelmän uudistuksiin, on ”suomalaisen modernisaation” sovellus kansainvälisestä kehityksestä. Olli Kangas ja Joakim Palme (1989 ja 2005) käsittelevät sosiaalivakuutusten kokonaiskehitystä Pohjoismaissa samoin kuin Niels Finn Christiansenin toimittama esitys (2006). Olli Kankaan yhdessä Urban Lundbergin ja Niels Ploughin kanssa laatima tutkimus (Kangas ym. 2006) Suomen, Ruotsin ja Tanskan eläkereformeista tuo esiin sen, että muutos voi

⁴⁴ Niemelä & Salminen 2009, 19.

tapahtua eri tavoin, eikä kyse välttämättä ole hyvinvointivaltion karsimistavoitteita ajavasta ”uudesta politiikasta”. Institutionaalinen vastarinta ei selitä tarpeeksi eri maiden välisiä eroja hyvinvointivaltion tavoissa toteuttaa eläkeuudistuksia. Poliittisten prosessien toiminta ja niiden polkuriippuvuus ohjasivat muutoksia yhteiskunnan muutostilanteesta huolimatta. Väite liittyy myös tämän tutkimuksen keskeisiin kysymyksiin, mutta liitän sen erityisesti yhden toimijan näkökulmaan eli yksityiseen vakuutusalaan.

Eläkealan instituutioiden tutkimus on myös vaikuttanut tutkimukseni aiheen valintaan ja linkittyy Reijo Ahtokarin (1992) historiikkiin Suomen Vakuutusyhtiöiden keskusliitosta, Jorma Heikkilän teokseen (1992) Suomen Vakuutustarkastuksesta ja Jorma Kallenaution (1994) historialliseen katsaukseen Kansa-yhtymästä.

Eläkkeiden kehittämistä ja eläkevallan käyttöä pohdittiin Suomen Akatemian Valta Suomessa-tutkimusohjelmassa ja tuloksena oli poikkitieteellinen, useiden asiantuntijoiden eläkejärjestelmien toimeenpanoon kantaa ottava teos, jonka toimittivat Jan-Erik Johanson, Jukka Lassila ja Heikki Niemelä (2011).

Jan-Erik Johanson kirjoitti yhdessä Ville-Pekka Sorsan kanssa Eläketurvakeskuksen raportin (2010) Suomen yksityisen työeläkejärjestelmän hallinnointimallin eduista ja haitoista. Tähän tutkimushaaraan sopii myös nykytutkimus, josta esimerkkinä Johannes Niemeläisen (2013) pro gradu -tutkielma työeläkejärjestelmän yksityisestä hajautetusta hallinnointimallista käyttäen asiantuntijahaastatteluita ja diskursiivisen institutionaalisen muutoksen teoriaa. Karoliina Sollo (2017) käsittelee yksityisen ja julkisen toiminnan rajaa sosiaalivakuutuksissa muun vakuuttamisen ohella. Yksityistä vakuutusalaan valtion ulkopuolisena hallintainstituutiona verrataan Ericsonin, Doylen ja Deanin (2003) teoriaan.

Sophy Bergenheimin (2012) tutkielmassa selvitettiin miten SDP:n ja maalaisliiton ristiriidat vaikuttivat sosiaalivakuutuksen syntyyn ja kehitykseen. Polkuriippuvuuden vastaisesti vuoden 1956 kansaneläkeuudistus sisälsi radikaalin muutoksen, jolla oli myöhemmin merkittävä vaikutus työeläkejärjestelmän syntyyn. Suomessa sosiaalidemokraatit joutuivat kilpailemaan tasapäisen keskustapuolueen kanssa toisin kuin Ruotsissa, jossa sosiaalidemokraatit olivat johtava puolue. Näin Suomen sosiaalivakuutus Bergenheimin mukaan muovautui omanlaisekseen

sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton välisen valtataistelun seurauksena tehtyjen kompromissien takia.

2.4. Teoreettinen lähtökohta: historiallinen institutionalismi

Yhteiskunnan rakennemuutos vakiintui keskusteluun Pertti Haapalan mukaan 1970- ja 1980-luvulla. Nopea ja menestyksekkäästi hoidettu muutos lisäsi kansalaisten taloudellisia mahdollisuuksia ja tasa-arvoa. Sinipunahallituksen hallitusohjelmassa vuonna 1987 tuotiin käyttöön termi ”hallittu rakennemuutos”, jonka avulla luotaisiin kansainvälisesti menestyvä täydellinen hyvinvointivaltio. Tämä tehtäisiin ”poistamalla talouden ja yhteiskunnan rakenteelliset jäykkyydet ja sopeuttamalla Suomi globaaliin muutokseen.” Kaikki tämä pysähtyi 1990-vuoden lamaan, suuren työttömyyteen ja valtion velan kasvuun. Valmistelutyö Euroopan integraatioon vaarantui, kovan talouspolitiikan keinot otettiin käyttöön, mutta samalla myös hyvinvointivaltion puolustus uusliberalismia vastaan sai kannatusta. Uudeksi ongelmaksi yhteiskunnan rakennemuutoksissa koettiin jäykät rakenteet, joiden takia Suomea ei kyettäisi sopeuttamaan ympäristön muutoksiin ja globalisaatioon.⁴⁵

Rakennemuutoksen kuvaaminen makrotasoisella tutkimuksella keskittyy usein rakenteiden muutoksen tarkasteluun ulkoisten syiden tai ympäristön muutosten avulla. Tekijä voi myös olla rakenteesta johtuva kollektiivinen toimija, joista sosiaalipolitiikan historiankirjoituksessa esiintyy usein nelinapainen luokkajako (työnantajat, keskiluokka, maatalousväestö, työväestö). Rakennemuutosten tarkastelu on tästä edennyt taloustieteestä haettuihin näkökulmiin, jotka yhdistetään hallinnollisiin ja poliittisiin tarkoitukseen.⁴⁶ Olli Kangas ja Mikko Niemelä jakavat hyvinvointivaltioiden sosiaalipolitiikan kehittymistä selittävät mallit voluntaristisiin eli toimijakeskeisiin, rakennefunktionaalisiin eli yhteiskuntarakenteita korostaviin, valtaresurssiteoreettisiin eli poliittisiin valtasuhteisiin perustuviin ja niihin, jotka painottavat instituutioiden

⁴⁵ Haapala 2006, 91–95.

⁴⁶ Mt., 100–101.

merkitystä. Vahvat virkamiesvetoiset valtioinstituutiot selittävät Pohjoismaista hyvinvointimallia ja monien eurooppalaisten valtioiden toimintamalleja mahdollisesti paremmin, kuin sosialidemokratian merkittävä valta-asema tai sen heikkous. Paul Piersonin tutkimus hyvinvointivaltion leikkauksista 1990-luvulla oli merkittävässä asemassa institutionalismin teorian uudessa tulemisessa, jossa politiikka ohjaa vallankäyttöä ja mahdollistaa sosiaalivakuutusten lakiuudistukset.⁴⁷

Professori Paul Pierson on hyvinvointivaltion reformointiin ja institutionaaliseen muutokseen erikoistunut tutkija. Hän on kohdistanut katseen nimenomaan hyvinvointivaltion laajentumisen jälkeiseen aikaan (politics in retrenchment) ja institutionaalisiin polkuriippuvuuksiin. Mylesin ja Piersonin mukaan vanhuuseläkejärjestelmät ovat paras esimerkki polkuriippuvuuden aiheuttamasta jäykkyydestä (stickiness). Jakojärjestelmät pitävät käytännössä rahastoitavat, yksityiset järjestelmät poissa kilpailusta, koska työntekijöillä (tai työnantajilla) ei ole yleensä mahdollisuutta rahoittaa edellisen sukupolvien eläkekustannuksia samaan aikaan kun he maksavat omia tulevaisuuden eläkkeitään.⁴⁸

Raija Julkunen ja Juho Saari esittelevät hyvinvointivaltion kasvun katkeamiselle muutamia selityksiä Bonolin, Piersonin ja Kauton pohjalta. Niitä ovat globalisaatioselitys, jälkiteollistumisselitys ja hyvinvointivaltion kypsymisselitys. Kansallisvaltion kyky päättää omista asioistaan heikentyi globalisaation vaikutuksesta, heikensi veropohjaa ja palkkatyöläisen asemaa neuvotella omasta asemastaan. Työnantajat pystyivät näin edistämään säästötavoitteita ja sosiaalimenojen leikkauksia. Toinen selitys pohjautuu hidastuvan talouskasvun aiheuttamiin ongelmiin hyvinvointivaltion rahoitukselle. Syynä oli jälkiteollistumisen luoma täystyöllisyyden menetys ja väestön vanheneva ikärakenne. Kolmas selitys on kahden edellisen vaikutusta. Talouskasvun hidastuminen esti poliitikkoja tekemästä suuria muutoksia. He pyrkivät selviytymään edellisten vuosikymmenten lupauksista ja niiden aiheuttamista laskuista. Pierson ei Julkunen ja Saaren mukaan esitä globalisaatiota vahvana syynä hyvinvointivaltion kasvun taittumiseen, vaan valitsee mieluummin jälkiteollistumisselityksen ja hyvinvointivaltion kypsymisselityksen. Tutkijat puhuvat

⁴⁷ Kangas & Niemelä 2012, 33–35.

⁴⁸ Pierson 2001, 416; Niemelä 2011, 21.

myös siirtymästä keynesiläisestä hyvinvointivaltiosta schumpeterilaiseen (luovan tuhon) kilpailukyky- ja työnjoustovaltioon Bob Jessopin teorian⁴⁹ mukaisesti.⁵⁰

Kathleen Thelenin ja James Mahoneyn mukaan nykyaikainen politiikan tutkimus perustuu vertailevaan historialliseen analytiikkaan ja metodeihin. Vertaileva historiallinen tutkimus (Comparative-Historical analysis, CHA) pyrkii makrotasoiseen tarkasteluun, joka kytkee sen poliittiseen ja poliittistaloudelliseen toimintaan. Aiheena ovat suuret kysymykset kuten esimerkiksi sosiaalinen epätasa-arvo ja valtioiden muodostuminen, vertailut alueiden välillä ja niiden välisten syy-seuraussuhteiden selittäminen. Suurten muutosten selitys edellyttää yksittäisten tapahtumien kytkentää ajan ja paikan suhteen. Tämä voidaan tehdä keskittymällä yksittäisiin tapahtumiin tai selittämällä muutoksia empiriaan tai teoriaan kytkeytyneiden mekanismien avulla. Esimerkkinä mekanismeista Thelen ja Mahoney käyttävät tutkimusta *Capitalist Development and Democracy*⁵¹, jossa Euroopan ja Latinalaisen Amerikan tutkimustulokset mekanismeissa ovat näkyviä, mutta ne osoittavat eri suuntiin. Euroopassa demokratiaa kannattavan työväenluokan vahvistuminen ja sitä vastustavan maanomistajaeliitin heikentyminen, johti demokratian vahvistumiseen. Latinalaisessa Amerikassa työväenluokka ei ollut demokraattisten aatteiden takana, eikä demokraattista kehitystä tapahtunut.⁵²

Muutoksen selitys edellyttää tapahtumien sijoittamista ajalliseen asiayhteyteen, kontekstiin. Vertailuissa ajoittamisen (timing) tarve syntyy yksinkertaisesta tarpeesta ymmärtää syy-seuraussuhteen esiintymisjärjestys (sequencing). Muuttujan vaikutus eri ajankohtina voi olla erilainen, joten ajalla on merkitys sekä muuttujiin että selitykseen. Mikäli selitystekijöitä on useita ja ne yhdistyvät samaan aikaan, on niiden tarkalla ajoittamisella suuri vaikutus. Syntyy suhdannevaikutus (conjuncture), josta Pierson esittelee kahden tekijän (teollistuminen ja demokratisoituminen) esimerkin.⁵³

⁴⁹ Jessop 2002.

⁵⁰ Julkunen & Saari 2013, 307–310; myös Kangas & Palme 2005, 11–15 ; Niemelä & Salminen 2009, 7–11.

⁵¹ Rueschemeyer 1992.

⁵² Thelen & Mahoney 2015, 10–16.

⁵³ Thelen & Mahoney 2015, 20–22; Pierson 2004, 12.

Suhdanteilla ja ajoituksella Pierson tarkoittaa ajallisesti yhtenäisten, mutta erillisten tapahtumaprosessien tutkimusta. Tapahtumien yhteentörmäyksen jälkeisellä tutkimuksella on erinomaiset mahdollisuudet tuottaa mielenkiintoisia tuloksia. Tämä on kuitenkin mahdollista vain, jos tapahtumilla on systemaattinen yhteinen kehityspolku. Yksittäisten ja sattumanvaraisten tapahtumien yhteen kytkeminen ei tuota luotettavia tutkimustuloksia.⁵⁴

Työeläkejärjestelmään jonkin verran irrallisena liitännäisenä säädetty työttömyyseläke astui Suomessa voimaan kymmenen vuotta vanhuuseläkejärjestelmää ja sen monia muita etuuksia myöhemmin (ks. luku 4.2.2.). Myös monet valtion eläkkeet ja kansaneläkejärjestelmä säädettiin ennen yksityisiä ansioeläkkeitä. Näillä säätämisyjärjestyksistä johtuneilla ajoituksilla vaikutettiin siihen, miten nopeasti vakuutettujen määrä kasvoi järjestelmissä. Ajoituksella on saattanut olla merkitystä myöhemmin voimaansaatettuihin eläkejärjestelmiin ja päinvastoin. Suomen työllisyyden kehityksellä ja muilla työvoimapolitiittisilla toimilla on tärkeä osuus työeläkejärjestelmään liittyvien muutosten selittämisessä.

Politiikan tutkija B. Guy Peters korostaa historiallisen institutionalismin useiden muiden ”uuden institutionalismin” teorioiden pohjautuvan rationaalisen valinnan teorioiden pohjalle, jossa yksilöiden korostaminen on korvattu kollektiivisen toiminnan tuloksilla ja politiikan ja yhteiskunnan välinen vuorovaikutus on molempiin suuntiin vaikuttavaa. Poliittisten instituutioiden (erityisesti valtion) alkuperäisten rakenteiden korostaminen pitkään vaikuttaviksi syy-yhteys ketjuiksi on historiallisen institutionalismin lähtökohta.⁵⁵

Petersin tavoin Vivian Schmidt⁵⁶ jaottelee uuden institutionalismin neljään pääteoriaan taulukon 1 mukaisesti.

⁵⁴ Pierson 2004, 55–58.

⁵⁵ Peters 2012, 16–18.

⁵⁶ Schmidt 2010.

Taulukko 1. Neljä uuden institutionalismin teoriaa

	Rationaalisen valinnan institutionalismi	Historiallinen institutionalismi	Sosiologinen institutionalismi	Diskursiivinen institutionalismi
Selitysmalli	Rationaalisesti käyttäytyvien toiminta	Rakenteet ja käytännöt	Sosiaalisten agenttien normit ja kulttuuri	Tietoisten agenttien ideat ja diskurssi
Selityksen perustelu	Laskelmat	Polkuriippuvuus	Soveltuvuus	Kommunikaatio
Instituution määritelmä	Palkitsevat rakenteet	Makro-historialliset rakenteet ja käytänteet	Kulttuurinormit	Merkitsevät rakenteet (structures and constructs)
Muutokseen suhtautuminen	Muuttumaton, pysyvät instituutiot	Muuttumaton, jatkuvuus polkuriippuvuuden mukaisesti, jotka kriittiset hetket keskeyttävät	Muuttumaton, jatkuvuus kulttuurinormien ja sääntöjen mukaisesti	Dynaaminen, muutos ja jatkuvuus ideoiden ja diskursiivisen vuorovaikutuksen avulla
Muutoksen selitys	Exogeeninen, ulkoinen shokki	Exogeeninen, ulkoinen shokki	Exogeeninen, ulkoinen shokki	Endogeeninen prosessi ideoiden ja diskurssien kautta
Innovaatiot muutokset selityksessä	Endogeeninen syy poliittisten koalitioiden takia, itseäänvahvistava prosessi kuten hist.institutionalismi	Endogeeninen kuvaus muutoksesta kerrostumalla, ajautumalla tai muuntumalla	Endogeeninen konstruktio (fuusio diskursiivisen institutionalismin kanssa	Kollektiivisten muistijälkien ja narratiivien tuottama endogeeninen muutos

Lähde: Schmidt⁵⁷ 2010, 5.

Taulukon mukaisesti tutkija voi valita ne oleelliset tekijät, joita hän haluaa painottaa valitessaan tutkimuskysymyksiä valitun aineiston pohjalta. Historiallisen institutionalismin selitys sopii mielestäni omaan aineistooni parhaiten. Historiallinen selitys ja institutionaalinen muutosta vastustava ympäristö ovat eläkejärjestelmiä voimakkaasti ohjaavia tekijöitä. Polkuriippuvuuden teoriaa voi käyttää ulkoapäin

⁵⁷ Historiallisen institutionalismin käännökset suomeksi Vauhkosta mukaillen (Vauhkonen 2016, s. 12)

tulleen shokin (lama) selitykseen, koska tutkimuksen tarkoitus on tunnistaa syiden taustalla olevat polkuriippuvaiset, hitaat prosessit. Schmidtin mukaan diskursiivinen institutionalismi haluaa kritisoida useiden tutkijoiden käyttämää instituutioiden rakenteellista muuttumattomuutta ja pyrkii korostamaan endogeenisen muutoksen selitysmallia.⁵⁸ Tarkastelemalla instituutioiden, erityisesti eri toimijoiden päätösten taustalla olevia syitä, pystynen välttämään tämän vaaran.

Käytän työeläkkeiden muutosten tarkastelussa polkuriippuvuuden teoriaa ja pääasiassa Harvardin professori Paul Piersonin argumentointia. Hän korostaa historiallisen vaikutuksen (history matters) merkitystä, mutta ei tyydy tähän, vaan kehottaa etsimään teorian vahvistamaa selitystä sille, miksi jokin polku on valittu ja mikä merkitys sen ajoituksella on tulokseen. Poliitiikan ja talouden polkuriippuvuuden ympäristöt ja toimintamallit poikkeavat toisistaan. Poliitiikalla vaikutetaan yleensä pakollisiin, lailla säädettyihin toimintamalleihin, jotka tukevat ja perustelevat instituution harjoittamaa auktoriteettia ja kollektiivista vallan käyttöä. Poliittisten rakenteiden muuttaminen on yleensä erittäin vaikeaa. Toimijat kiinnittävät itsensä tuttuihin vaihtoehtoihin, joilla he varmistavat omaa tulevaisuuttaan. Poliittinen toiminta on valtataistelua niukoista resursseista, mutta lopulliset ratkaisut ovat asymmetristen valtasuhteiden tuottamia ympäristössä, jossa on historiasta periytyviä normatiivisia rakenteita. Ajassa aikaisemmillä tapahtumilla ja instituutioiden muutoksilla on voimakkaampi vaikutus kuin tuoreemmilla. Tähän perustuu myös historiallisessa institutionalismissa käytetty polkuriippuvuuden perusidea.⁵⁹

Polkuriippuvuudessa korostetaan itseään vahvistavien tai positiivisten palauteprosessien merkitystä. Positiivisen palauteprosessin mukaisesti aikaisemmat vaihtoehtoiset valintamahdollisuudet siirtyvät tasapainotilasta entistä kauemmaksi toimijoiden organisoidessa strategiansa valitun polun mukaisesti. Ajan myötä näiden vaihtoehtoisien muuttujien käyttö on entistä vaikeampaa. Polkuriippuvuus voi siis lukita päätöksiä sellaisissa tilanteissa, joissa on useita vaihtoehtoja, sellaisiin valintoihin, jotka ovat pidemmän ajan saatossa selkeästi huonompia eivätkä täytä inhimillisen toiminnan tavoitteita. Palauteprosessit voivat muodostaa samanaikaisesti useita tasapainotiloja, jolloin useat ratkaisut ovat mahdollisia. Pienilläkin tapahtumilla tehtynä oikealla

⁵⁸ Schmidt 2010, 12.

⁵⁹ Pierson 2004, 10–21.

hetkellä voi olla merkittäviä ja kauaskantoisia vaikutuksia. Tapahtuman ajoituksella on ratkaiseva merkitys lopputuloksen kannalta ja positiivisen palauteprosessin vakiinnuttua on tällaisen polun muuttaminen vaikeaa (inertia). Talouteen verrattuna politiikassa haittoja aiheuttavat muutoksen korkeat transaktiokustannukset, jotka monesti johtuvat monimutkaisista, epäselvistä prosesseista. Palauteprosessit eivät johda jatkuvaan kilpailun kautta tapahtuvaan oppimiseen, korjaamiseen ja parantamiseen, vaan sallivat virheitä.⁶⁰ Pitkään jatkuvan tehottomuuden ja ongelmien sietäminen voi aiheuttaa hyvin suuria taloudellisia ja sosiaalisia menetyksiä.

Kriittiset käännekohtat ovat tunnistettavissa kausaalisten ketjujen yhdistyessä ja kun on entistä vaikeampi osoittaa, mitkä tekijät polkua ohjaavat. Kriittiset käännekohtat ovat osa polkuriippuvaisten instituutioiden muutosta. Epävarmuus instituution tulevaisuudesta voi luoda tilanteen, jolloin vaihtoehtoiset valinnat ja toimijat poliittisen toiminnan seurauksena voivat luoda uuden pitkävaikutteisen polun. Instituutiot nähdään pysyvinä ja stabiileina rakenteina kunnes seuraava kriittinen käännekohta toteutuu. Usein tällainen kriittinen käännekohta tunnistetaan ulkoiseksi, äkilliseksi shokiksi. Käännekohtia kannattaa tutkia siksi, että ajankohdan luoma alttius muutoksille on usein alhainen. Toisenlaisessa tilanteessa muutoksella olisi mahdollisesti hyvin pieni vaikutus.⁶¹ Ajallisen tarkastelun laajentaminen ulkoisen shokin tutkimuksessa voi paljastaa aikaisempien päätösten merkityksen. Äkillisten tekijöiden (triggers) analysointi ja pidempiaikaisia syitä etsivän tutkimuksen yhdistäminen voivat näin täydentää toisiaan.⁶²

Käännekohdan tuottama lopputulos on itsessään yleensä polkuriippuvainen. Tämän johdosta pienillä muutoksilla voi olla uuden polun suuntaa tukeva suuri merkitys (feedback loop). Poliitiikan toimintatavoilla, instituutioiden välisillä toimintatavoilla ja säännöillä on polkuriippuvuutta vahvistava toimintatapa. Saavutetun lopputuloksen syntyminen vaatii pitkän ajan. Aikahorisontin ollessa lyhyt ja lopputuloksen syntyessä nopeasti, ei Pierson hylkää polkuriippuvuuden teoriaa, mutta näkee kausaliteetin historialliseksi (historical cause).⁶³

⁶⁰ Pierson 2000, 263; Pierson 2004, 38–44.

⁶¹ Pierson 2000, 265; Pierson 2004, 134–135.

⁶² Pierson 2004, 102.

⁶³ Pierson 2004, 95–97.

Politiikkateorioiden mukaan korporatismilla työeläkejärjestelmissä on polkuriippuvuutta vahvistava vaikutus, kun neuvottelut yksinoikeudella on annettu työnantajien ja työntekijöiden järjestöille. Näin ne muodostavat yhdessä valtion viranomaisen kanssa päätöksentekokoneiston. Hyvinvointivaltion kasvu selityskin voi liittyä korporatistisen instituution menestykseen ja sen luomaan muutokseen.⁶⁴

Teoriat ovat osoittaneet, että tapahtumien ja käännekohtien ajoituksella (when) on suora vaikutus siihen, miten muutokset tapahtuvat (how). Tapahtumien aikajärjestyksellä (sequencing) ja itseään vahvistavilla palauteprosesseilla on suora yhteys. Poliittisen toiminnan pysyvä, muutoksia vastustava luonne saa tukea, mutta samalla taustalla vaikuttavat laajemmat, hidasta muutosta ruokkivat tekijät.⁶⁵

Historiallinen muutos on hidasta, työlästä ja vähittäistä. Instituutiot kehittyvät ja varsinaisen muutoksen havaitseminen on vaikeaa. Tehdyt valinnat heijastuvat vuosikymmenten päähän, koska ne koskettavat vasta tuolloin merkittävää määrää ihmisiä tai muutos vaatii toteutuakseen hyvin pitkän ajan. Vaikka alttius tarttua nopeiden tapahtumien on houkuttelevaa, tulisi politiikan tutkimuksen pääasiassa keskittyä hitaasti liikkuvien kausaalisten prosessien selittämiseen.⁶⁶

Poliittisen historian tutkimuksessa eläkejärjestelmät esiintyvät pitkällisten neuvotteluiden tuloksena saatuina ratkaisuina.⁶⁷ Eläkejärjestelmiin liittyvät epäkohdat jäävät näin mahdollisesti korjaamatta eikä instituutioiden kehittymistä huomioida riittävän ajoissa tai oikealla tavalla.

Muutostekijät vaikuttavat ajallisesti eri nopeudella. Vaikuttavuuden tulkinnoissa tulee samoin huomioida aika, joka tarvitaan muutoksen toteutumiseen.⁶⁸ Eläke-etuus, jonka pariin päästään tietyn vuosimäärän työskentelyn jälkeen tai indeksimuutos, joka koskee vain yli 65-vuotiaita, ovat päätöshetkellä taloudellisesti ja poliittisesti painoarvoltaan mahdollisesti aivan muuta, kuin niiden seuraukset tulevaisuudessa. Kun päätökset

⁶⁴ Salminen 1987, 17.

⁶⁵ Pierson 2004, 77.

⁶⁶ Pierson 2004, 133–134.

⁶⁷ Pierson 2004, 91.

⁶⁸ Thelen & Mahoney 2015, 23.

koskevat isoa ikäluokkaa työntekijöitä tai eläkeläisiä on toivottavaa, että vaikuttavuusarvioiden laadinnassa on onnistuttu.

Polkuriippuvuusteorian soveltaminen Suomen ja Ruotsin työeläkejärjestelmien kehitykseen tuottaa arvokkaita tuloksia. Samalla sen käyttöön voi kohdistaa kritiikkiä. Polkuriippuvuuden teorian ja itseään vahvistavan palauteprosessin ongelmina Pierson pitää metodologista ongelmaa, kun tutkimuksessa on lukuisia muuttujia, mutta vähän tapauksia, joita voi seurata yli ajan. Tapauksia yhdistämällä ongelmien pitäisi kuitenkin ratketa.

Katznelson katsoo polkuriippuvuuden korostavan liikaa polun alkuvaiheen tapahtumia, jotka usein sattumanvaraisina ja pieniä ylikorostuvat selityksissä. Myös toimijoiden ja kollektiivien ohjaava rooli saa usein vain vähän huomiota polkuriippuvuusteoriassa. Toinen huomio liittyy ylikorostuneeseen näkemykseen yhteiskunnan muuttumattomuudesta, jota vain lyhyet muutoshetket järkyttävät.⁶⁹

Pierson ei hyväksy tätä kritiikkiä, koska polkuriippuvuuden teoria ei väitä vaihtoehtojen olevan lukittuja itseään vahvistaviin palauteprosesseihin, vaikka organisaatioiden ja insitutionaalisten rakenteiden ominaisuuksiin usein kuuluu pysyvyys ja muutoksen vastustaminen.⁷⁰ Hyvinvointivaltion rakenteet muodostuvat Piersonin mukaan talouskasvun seurauksena, poliittisen vasemmiston vallan toimilla ja valtion institutionaalisilla rakenteilla. Hyvinvointivaltion suosio rajoittaa päättäjiä toteuttamasta suuria ja nopeita muutoksia. Varsinkin etujen leikkausten yhteydessä poliitikot voivat väistää moitteita ja pyrkiä kiinnittämään huomion teknisiin uudistuksiin. Julkunen & Saari kokevat Piersonin teorianmuodostuksen keskittyvän liikaan uusiin selityksiin sivuuttaen Suomen kannalta tärkeät talouden rakennemuutokset ja luokkaselitysvoiman.⁷¹

Endogeeninen muutosteoria on myös kriittinen polkuriippuvuuden luomaan käsitykseen stabiilista instituutiosta, joita eksogeeniset shokit järkyttävät. Instituutioiden ovat jatkuvan muutospaineen alaisia, vähittäisen muutoksen (layering) ja sisäisen

⁶⁹ Katznelson 2003, 292–293; Pierson 2004, 50.

⁷⁰ Pierson (2000), 264–264.

⁷¹ Julkunen & Saari 2013, 309.

muuntumisen (conversion) johdosta. Muutos ei reagoi nopeisiin tapahtumiin, vaan muutoksen taustalla on valtarakenteiden ja toimijoiden välittämä prosessi. Esimerkiksi laman eläkejärjestelmään aiheuttama kriisi on ennalta arvaamaton ja sattumanvarainen tapahtuma. Muutosten tekeminen voi kuitenkin osoittautua erittäin vaikeaksi ajassa aikaisempien päätösten takia.⁷² Historiallinen institutionalismi kokee instituutiot yhteiskunnan rakenteina, joita aika muovaa. Muutoksen selittäminen on niin rationaalisen valinnan, sosiologisen kuin historiallisen institutionaalisen teorian ongelma.⁷³ James Mahoney selittää polkuriippuvuutta rajallisemmalla näkemyksellä kuin perinteinen ”historialla on väliä” ajatus. Polkuriippuvalaiset prosessit ovat itsessään kontingenteja eivätkä ainoastaan loogisia seurauksia historiallisista tapahtumista edeltävistä päätöksistä. Näin päätöstilanteissa on aina mahdollisuus vaihtoehdoille samalla kun taustalla on oletus säännönmukaisten tapahtumien toteutumisjärjestyksestä (itsestään vahvistavat sekvenssit, tapahtumakulut).⁷⁴

Polkuriippuvalaisten instituutioiden tutkimus avaa myös mahdollisuuden tutkia harvinaisia tapahtumia vertaillen käännekohtan vaikutusta eri kohteissa samaan aikaan. Vaarana tällaisessa tutkimuksessa on jättää rakenteelliset ja kynnsarvo tasoiset muutokset huomioimatta, jolloin oudot ja hätköidyt lopputulokset pilaavat syy-seuraussuhteiden selityksen.⁷⁵ Mitkään tutkimustulokset eivät varsinaisesti tue sitä, että politiikassa nopeat tapahtumat, lyhyen ajan tarkastelun tuloksena syntyneet tutkimustulokset olisivat tärkeimpiä tai kiinnostavimpia, vaikka tällaisella tutkimuksella voi myös olla lisäarvoa.⁷⁶

Historiallinen institutionalismi analysoi instituutioiden ja prosessien yhteisiä vaikutuksia, jonka takia malli sopii hyvin hyvinvointivaltion kehityksen selittämiseen. Hyvinvointivaltion kehitystä selittäviä malleja on useita, jotka painottavat eri osa-alueita. Olli Kankaan ja Mikko Niemelän mukaan varhainen sosiaalipolitiikan tutkimus korosti toimijakeskeisyyttä. Otto von Bismarckin tapaisten henkilöiden merkitys sosiaalipolitiikan kehityksessä on kuitenkin vaikeasti mitattavissa ja uudistukset mahdollisesti olisivat toteutuneet joka tapauksessa. Yhteiskuntarakenteiden merkitystä

⁷² Pierson 2004, 137–138.

⁷³ Schmidt 2010, 5.

⁷⁴ Saari 2011, 58.

⁷⁵ Capoccia 2015, 173–175.

⁷⁶ Pierson 2004, 81.

(hyvinvointivaltion kehitykseen) korostava, ns. rakennefunkcionalistinen selitysmalli tukeutuu teollistumisen ja palkkatyöyhteiskunnan ja myöhemmin taloudellisen kasvun ja kapitalismin voimistumisen vaikutukseen ja uusi sosiaalipolitiikka nähdään näiden ilmiöiden välttämättömänä seurauksena. Mallin haasteena on selittää kehittyneiden, teollistuneiden maiden välisiä keskinäisiä eroja.⁷⁷

Teollisuusmaiden välisten erojen selityksessä korostuvat poliittiset voimasuhteet poliittisten puolueiden ja ammattiyhdistysliikkeiden välillä. Kankaan mukaan Walter Korpi väittää kehittämässään valtaresurssiteoriassa, että työväestön mobilisaatio johti sosiaalipolitiikan valintoihin erityyppisiin ratkaisuihin eri maissa. Poliittisesti samankaltaisten maiden erojen selittämisen avuksi on tarvittu polkuriippuvuuden käsitettä, joka monien tutkijoiden toimesta on kytketty instituutioihin liittyviin selitysmalleihin.⁷⁸

Polun siirtymistä tai uuden luomista kutsutaan dislokaatioksi. Käsitteen mukaan hyvinvointivaltion vakiintuneet institutionaaliset järjestelyt joutuvat epätasapainotilaan, koska uusia tilanteita ja tapahtumia ei pystytä integroimaan vakiintuneisiin normatiivisiin sääntöihin tai toimintamalleihin. Vanha polku on kuljettu loppuun ja dislokaatio aiheuttaa uuden polun läpimurtautumisen. Taloudellisen epävakauden ja muiden ulkoisten syiden tai instituution omasta muutoksesta johtuvat tunnistetut kriisitilanteet halvauttavat vanhoja sovittuja toimintatapoja. Dislokaatio liitetäänkin usein kriisiaikojen historiantutkimukseen ja kansallisvaltioiden suorituskykyjen eroja analysoiviin tutkimuksiin. Globaalin kilpailuvaltion eläkejärjestelmien muutosta keynesiläisen kansallisen hyvinvointivaltion järjestelmistä, voidaan kutsua dislokaatioksi.⁷⁹

Pauli Kettusen mukaan Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa teollinen palkkatyö on ”ideologinen sovitus kapitalismin henkeen, sosialismin utopiaan ja vapaan talonpojan traditioon”. Näistä viimeinen on nimenomaan Pohjoismaita koskeva määrittely, jolla hän analysoi ja vertaa Suomen ja Ruotsin eläkejärjestelmien syntyä tuomalla esiin Suomen työnantajien helpoiten hyväksymän mallin, jossa ammatillinen keskusjärjestö

⁷⁷ Kangas & Niemelä 2012, 33–34.

⁷⁸ Kangas & Niemelä 2012, 33–34.

⁷⁹ Niemelä & Salminen 2009, 19.

yhdessä työnantajien kanssa osallistui valtiollisen yhteiskuntapolitiikan tekoon. Erityisesti sota-ajan ”sääteilytalouden korporatistiset muodot” aiheuttivat hierarkkisen asetelman, ylhäältä alaspäin, joka heijastui koko työelämään. Ruotsissa sen sijaan varhaisemmat instituutiot olivat tasa-arvoisempia ja johtivat valtiolliseen, kollektiivisiin sopimussuhteisiin. Molemmissa maissa taloudellinen rationalisointi koettiin välttämättömäksi, mutta Suomessa työvoimapulan takia korostui kansalaisten velvollisuus töihin, ja Ruotsissa kyse oli enemmän oikeudesta töihin. Hyvinvointivaltion kansallinen tehtävä muodostui erilaiseksi Suomessa ja Ruotsissa ja sosiaaliturvan keskeisen osan, eläkejärjestelmän organisointi sovittiin toisistaan poikkeavalla tavalla. Suomessa kansaneläkkeet ja työeläkkeet tehtiin erillisinä järjestelminä ja yksityiset vakuutuslaitokset työnantajien vaatimuksesta saivat hoitaakseen yksityisten alojen työeläkkeet. Palkansaajaryhmät ja työnantajat tekivät kompromisseja, joiden pohjalta eläkejärjestelmä luotiin ja jonka mukaisesti sitä on kehitetty. Ruotsissa yhtenäinen ja valtiollinen eläkejärjestelmä heijasti paremmin koko yhteiskunnan talous- ja sosiaalipolitiikan yhdistämistä kansalaisten tueksi.⁸⁰

Kilpailuvaltion toimintamallit alkoivat vaikuttaa Pohjoismaissa 1980-luvun aikana. Väestön ikääntyminen samaan aikaan loi kansallisiin odotuksiin ristiriidan, koska keynesiläinen hyvinvointivaltio palvelisi lisääntyviä hoivatarpeita paremmin ottamalla huomioon eläkeläisten usein alhaisen tulotason. Keynesiläisen hyvinvointivaltio olisi ”hyvinvointivaltio vanhuksia varten”⁸¹, mutta moni tuleva eläkeläinen ei ehtinyt tällaisista eduista nauttimaan.

2.5. Lähdeaineisto

Pääaineistona käytän vakuutusalan omaa lehteä Vakuutussanomia ja hallituksen hyväksytyjä esityksiä eduskunnalle työeläkejärjestelmän muutoksista. Pyrin löytämään kahden erilaisen näkökulman yhtäläisyydet, niiden eroavaisuudet ja käytetyt perustelut. Kiinnostuin päälähteestäni, *Vakuutussanomat*-lehdistä, luettuani Jyrki Liukon kirjaa *Solidaarisuuskone: Elämän vakuuttaminen ja vastuuajattelun muutos (2013)*, jossa hän kiittelee lehden artikkeleita ”informatiivisiksi, kattaviksi ja syväluotaaviksi” lähteiksi.

⁸⁰ Kettunen 1997, 121–122.

⁸¹ Niemelä & Salminen, 9.

Artikkelit on tuotettu asiantuntevasti ja ne on kohdistettu vakuutusalan johtohenkilöille, asiantuntijoille, viranomaisille, poliitikolle ja vakuutusosalalla työskenteleville. Liukko käsittelee tutkimuksessaan vapaaehtoisen ja lakisääteisen vakuutustoiminnan suhdetta toisiinsa ja suomalaiseen yhteiskuntaan. Lehden toimittajien omiin artikkeleihin ja haastatteluihin täytyy luonnollisesti suhtautua erityisellä varauksella niiden valikoidun näkökulman takia.⁸²

Vakuutussanomat-lehti ilmestyi yleensä kymmenen kertaa vuodessa, joista vuosien 1980–1996 aikana julkaistuista lehdistä käytössäni olivat lähes kaikki. Kävin läpi tutkimusaineistona yhteensä lehden 147 numeroa. Lehden omistus oli vuonna 1918 laajentunut siten, että kaikki keskeiset Suomessa toimivat vakuutusyhtiöt tulivat sen omistajiksi ja vuonna 1952 Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto hankki enemmistön yhdessä Suomen Vakuutusyhdistyksen ja Suomen Aktuaariyhdistyksen kanssa. Tätä vakuutusalan omaa ammattilehteä julkaistiin vuodesta 1904 vuoteen 2004. Lehden avulla ala pyrki vaikuttamaan poliittisiin päättäjiin, osallistumaan vakuutuspoliittiseen keskusteluun ja toisaalta jakamaan tietoa vakuutusyhtiöiden omille työntekijöille.⁸³ Lehteä toimittivat 1980- ja 1990-luvulla kolme päätoimista työntekijää ja sen toimituskunta koostui laajasta asiantuntijaryhmästä, johon kuuluvat henkilöt työskentelivät asiantuntija- ja johtotehtävissä vahinko-, henki- ja eläkevakuutusyhtiöissä tai kunnallisissa eläkeinstituutioissa. Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto osallistui työeläkejärjestelmän suunnitteluun ja sen tavoitteisiin kuului vaikuttaminen lainsäädäntöön ja siihen, miten yksityisten vakuutusyhtiöiden hoitamia sosiaalivakuutuksia kehitetään.⁸⁴

Toinen pääaineistoni on *Suomen Vakuutusvuosikirjat*⁸⁵ vuodesta 1980 vuoteen 1995. Niistä olen poiminut vakuutusalan tilastotietoja lakisääteisestä eläkevakuutustoiminnasta, vuosikatsauksen vakuutusalan merkittävimmistä tapahtumista sekä yhteenvedon katsausvuonna voimassaolevasta vakuutuslainsäädännöstä. Tämä aineisto on Suomen Vakuutusyhdistyksen vuodesta 1912 julkaisema teos, joka keräsi tiedot vuosittain suoraan vakuutusyhtiöistä, Sosiaali-

⁸² Liukko 2013, 19.

⁸³ Ahtokari 1992, 148–151.

⁸⁴ VS 8/1990, 26.

⁸⁵ Wahlström 1980–1995.

ja Terveysministeriön vakuutusosastolta ja muilta alan järjestöiltä. Aikasarjoja olen täydentänyt Eläketurvakeskuksen ja Tilastokeskuksen tilastokantoja hyödyntäen. Olen noutanut sieltä valmiita tilastoja ja muodostanut omia yhteenvetoja tietokannan avulla.

Ymmärtääkseni työeläkkeisiin liittyvien tapahtumien poliittisia taustoja, tapahtumakulkuja ja yhteiskunnallista tilannetta, olen tukeutunut pääasiassa kahteen lähteeseen. Toinen on Työeläkelaitosten liiton TELA ry:n ja Eläketurvakeskuksen tilaama ja rahoittama tutkimus *Ansioiden mukaan-yksityisalojen työeläkkeiden historia*⁸⁶ ja toinen Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA:n tuottama talouskriisiä koskeva laaja selvitys vuodelta 1998. Kirja, *Suuri lama: Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*⁸⁷, keskittyy kansantalouden ja talouspolitiikan toimintaan käyttämällä asiantuntijahaastatteluiden lisäksi lehdistössä käytyjä talouspoliittisia keskusteluja.

Pääaineistoni luo näkökulman vakuutusalan sisälle ja toisaalta siihen ulospäin kohdistuneeseen markkinointiin, jolla ala pyrki edistämään omia tavoitteitaan. Tärkein kohderyhmä oli yhteiskunnalliset päättäjät. Asettamiini tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää myös lainsäädäntöasiakirjojen käyttöä. Olen materiaalin runsauden vuoksi käyttänyt *hallituksen esityksiä vuosilta 1980–1997* kokonaisuudessaan. Olen koonnut liitteeseen 2 tutkimuskysymysteni kannalta tärkeimmät hallituksen esitykset. Liitteessä 3 on ETK:n laatima luettelo tärkeimmistä kansaneläkkeistä ja työeläkealoja koskevista muutoksista vuosina 1971–2004. Hallituksen työeläkkeistä koskevista esityksistä olen poiminut esitysten perustelut ja jakanut ne samoihin ylä- ja alaluokkiin⁸⁸ kuin *Vakuutussanomien* työeläkejärjestelmää koskevat artikkelit.

Tutkimuksesta rajautuvat näin pois eduskunnassa käyty eläkepoliittinen keskustelu ja valiokuntamietinnöt. Myös työmarkkinajärjestöjen ja työeläkealan omat arkistot ovat tutkimuksen ulkopuolella.

⁸⁶ Hannikainen & Vauhkonen 2012.

⁸⁷ Kiander & Vartia 1998.

⁸⁸ Ks. Luokittelu tutkielman luvusta 2.7.1 taulukko 2.

2.6. Aikarajaus

Tutkimukseni kattaa työeläkejärjestelmän kehitystoimenpiteet ja tapahtumat vuosina 1980–1996. Johtopäätöksissä tarkastelen myös seurauksia ja toimenpiteitä, joilla on selvä yhteys tutkielman ajankohtaan, mutta jotka toteutettiin myöhemmin. Ajanjaksoon sisältyvät talouden nopean kasvun aika, jossa rahamarkkinoiden sääntelyä purettiin (1984–1990) ja suuri lama (1991–1995). Hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikan kannalta aikakausi edustaa sosiaalipolitiikan kolmatta kasvukautta (1982–1990) ja leikkausten aikaa (1991–1996). Sosiaalidemokraattien johtaman punamultayhteistyö pitkä aikakausi vallassa päättyi vuonna 1986 kokoomuksen yhdessä sosiaalidemokraattien muodostamaan poliittiseen valtaan (1987–1991). Laman korjaustoimenpiteet lankesivat keskustan ja kokoomuksen muodostamalle yhteistyöhallitukselle (1991–1995).⁸⁹

Lukijaa varten liitteessä 4 on lueteltu hallitukset Suomessa ja Ruotsissa (taulukot 11 ja 12). Poliittis-institutionaalisen rakenteen tuoma muutos ei ole kuitenkaan tämän tutkimuksen aiheena.

Piersonin (2004) mukaan ajallista vaatimusta yhteiskunnallisen muutoksen tutkimiselle ei voi suoraan asettaa, vaan tutkimuskysymykset ja oletukset niistä prosesseista, joita on tarkoituksenmukaista tarkastella, ratkaisevat sen, miten pitkälle historiassa on syytä palata. Kriittisen käännekohdan jälkeisen ajan hahmottaminen ja vahvistus sille, että instituution on valinnut uuden polun edellyttää myös riittävää ajallista kattavuutta.⁹⁰

Työeläkkeiden kehityksessä 10–15 vuotta on tyypillinen ajanjakso, jolle mahtuu enintään yksi suuri järjestelmämuutos. Pitkän aikavälin tutkimus sosiaalihistorian tutkimuksissa kattaa sen sijaan yleensä 50–100 vuoden ajanjakson.⁹¹ Työeläkejärjestelmiin tehtävät muutokset vaikuttavat yleensä pitkän aikahorisontin päähän eteenpäin. Työurien pituus huomioiden eläkepoliittiset muutokset voivat koko voimallaan vaikuttaa vasta 70 vuoden päässä siitä, kun ne astuivat voimaan.⁹²

⁸⁹ Saari 2006a, 280.

⁹⁰ Pierson 2004, 96–97.

⁹¹ Saari 2006b, 10.

⁹² Pierson 2004, 91.

Tutkimukseni on tähän aikaperspektiiviin nähden lähempänä tapaustutkimusta (talouskriisi rajattuna kokonaisuutena) kuin pitkän aikavälin makrotason yhteiskuntatutkimusta. Valitsemani aikarajaus on toisaalta tapaustutkimukselle poikkeuksellisen pitkä, mutta mielestäni työeläketeema ja instituutioiden käsittely tarvitsevat selityksekseen 1980-luvun tarkastelun aivan kuten Kiander & Vartia (1998) lamatutkimuksessaan tekevät.

2.7. Menetelmä ja tutkimusprosessi

Tämä tutkimus on laadullista tutkimusta, jossa käytetään sisällönanalyysiä ja sisällön erittelyä. Jouni Tuomen ja Anneli Sarajärven mukaan sisällönanalyysillä pyritään kuvaamaan dokumenttien sisältöä sanallisesti, kun taas sisällön erittelyssä dokumentteja analysoidaan myös kvantitatiivisesti.⁹³ Vakuutussanomia ja hallituksen esityksiä olen analysoinut ensisijaisesti sisällönanalyysia käyttäen ja Vakuutusvuosikirjoja varten olen käyttänyt sisällön erittelyä täydentäen aineistoa aikasarjoilla.

Etsiessäni luokittelun ja teemojen aiheita, jotka sopivat työeläkejärjestelmän analyysiin, päädyin tutkimuksen valtavirtaan, jota edustavat tutkimukset hyvinvointivaltion instituutioista ja rakenteista⁹⁴. Hyvinvointivaltion ja sosiaaliturvan kehityksen selittämiseen on useita metodologisia menetelmiä. Juho Saaren mukaan teoriassa eläkejärjestelmästä voisi samaan tutkimusongelmaan vastaamiseen käyttää useita eri teoreettisia malleja ja metodologisia välineitä, mutta näiden tutkimusten väliset erot todennäköisesti johtuisivat juuri käytettyjen teorioiden ja välineiden välisistä eroista. Tärkeintä on hänen mukaan kyky valita teorian, tutkimuskohteen ja aineiston mukaan parhaiten toimiva yhdistelmä.⁹⁵

Laadullisen tutkimuksen analyysien karkeajako voidaan tehdä kahteen ryhmään. Ensimmäistä ohjaa jokin teoreettinen tai epistemologisen asemointi kuten esimerkiksi grounded theory tai fenomenologinen analyysi, ja toista vapaus soveltaa monia teoreettisia lähtökohtia. Sisällönanalyysissa on varsin vapaa teoreettinen kehys ja sen

⁹³ Tuomi & Sarajärvi 2018, 119.

⁹⁴ Kangas 2006, Kersbergen 1995, Kettunen 2011.

⁹⁵ Saari 2006b, 11.

käyttö metodina on monipuolista. Tulkinnan logiikka voi laadullisessa analyysissä olla induktiivista, deduktiivista tai abduktiivista, jossa havaintoja ohjaa jokin johtoajatus tai johtolanka. Aineiston tarkastelu tapahtuu hajottamalla aineisto osiin, käsitteellistämällä ja kokoamalla se uudelleen loogiseksi kokonaisuudeksi. Aineistoa käsitellään sitä eritellen etsimällä yhtäläisyyksiä ja eroja samalla tekstiä tiivistäen. Tiivistetty kuvaus kytkee tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin, tutkimuksiin ja polkuriippuvuuden teoriaan.⁹⁶

Vertaileva historiallinen analyysi on yleinen tapa tutkia ja hahmottaa menneisyyttä yhteiskuntatieteissä. Piersonin⁹⁷ tutkimus kahden kuuluisan liberaalipoliitikon ajamasta sosiaalipoliitiikan muutoksesta perustuu tulosten vertailuun Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian välillä. Työeläkejärjestelmällä on ollut tarve muuttua kansainvälisen kilpailun aiheuttamasta ulkoisesta paineesta ja suomalainen eläkejärjestelmä eläkerahastojen karttuessa vuosien aikana on muuttunut yhä enemmän sijoitusten hallinnoinniksi sosiaalisen tehtävän sijasta. Näin on tapahtunut myös Ruotsissa ja mielestäni Suomen korporativismin värittämän ja Ruotsin sosialidemokraattisen vallan kehittämien järjestelmien vertailu on siksi perusteltua.

Maavertailussa voidaan mikrotasoa eli yksittäisiä tapahtumia ja henkilöitä pyrkiä yhteen sovittamaan historialliseen kokonaisuuteen. Teoreettiset yleistyksen ovat vertailujen kriittisiä kysymyksiä. Tutkimuksella osoitettujen kysymysten tulisi olla tarpeeksi laajoja, jotta kausaalisen analyysin selitykseen voi luottaa. Rakenteiden tai yhden teorian sijasta systemaattinen vertailu, jolla on yhteys muihin tapahtumiin (kontekstiin) on uskottavampi tapa toteuttaa vertailevaa tutkimusta.⁹⁸

Vertailevan analyysin haaste on aineistojen erilaisuus. Suomen osalta olen käyttänyt paljon aikaa yksittäisten tapahtumien taustojen selvittämiseen ja jatkuvan tapahtumakulun rakentamiseen. Ruotsin osalta käytössäni on vain muutaman keskeisen tutkijan analyysi lopputuloksista ja yksittäisiä selvityksiä, joita Vakuutussanomien käsitteli. Pyrin joka tapauksessa yhden suuren eläkeuudistuksen huolellisella tutkimuksella tuottamaan yksittäistä tapausta laajemman näkökulman, jota laaja

⁹⁶ Tuomi & Sarajärvi 2018, 102, 107.

⁹⁷ Pierson 1994.

⁹⁸ Mahoney & Rueschemeyer 2003, 3–4, 6.

aineiston käyttö ja perusteellinen kuvaus analyysistä tukevat. Tuottamani tutkimuksellinen lisäarvo kohdistuu kuitenkin pelkästään Suomen eläkejärjestelmän muutoksen tutkimukseen.

Tapaustutkimukselle tyypilliseen tapaan pyrin muodostamaan oikean aikarajauksen tukemana yhden kokonaisuuden. Kianderin ja Vartian Suomen talouslaman tutkimuksen alun aikajänne kohdentuu samaan aikakauteen, kuin sosiaalipolitiikan etujen kasvukauden päätös eli 1980-luvun alkuun. Talouskriisi ja etujen karsiminen koski 1990-luvun alussa koko yhteiskuntaa eikä työeläkejärjestelmä ollut tästä poikkeus.

Historiallisen institutionalismin tutkimusperinteessä esitetään hypoteeseja, mutta aineiston käyttö ja tutkimusmetodi on induktiivista.⁹⁹ Käyttämäni teoria ja osittain valmiina käytetty eläkejärjestelmien luokittelu Euroopan unionin avoimen koordinaatiomenetelmän mukaisesti ovat vaikuttaneet kysymyksenasetteluuni. Teoriat ohjaavat havaintojeni asettelua, mutta olen pitänyt itselläni vapauden muuttaa luokittelua ja sijoittaa havaintojani myös samanaikaisesti useamman lajittelutekijän alle. Eläkejärjestelmän muutoksissa on yleensä aina mukana useamman kuin yhden tekijän vaikutus, esimerkiksi perhe-eläkeuudistuksessa on vahva sosiaalisen turvan näkökulma, mutta muutokseen liittyi aina myös taloudellinen vaikutusarvio, jossa arvioitiin järjestelmän maksukykyä. Teoriaohjaavuus on tutkimuksessani vahvasti läsnä, mutta olen pyrkinyt käyttämään sitä lähinnä apuna analyyttiseen, eläkejärjestelmille sopivan tutkimuksen toteuttamiseen.¹⁰⁰

2.7.1. Sisällönanalyysi

Sisällönanalyysin voi tehdä aineistolähtöisesti, teoriaohjaavasti tai teorialähtöisesti. Erona on analyysin ja luokittelun perustuminen joko aineistoon tai valmiiseen teoreettiseen viitekehykseen. Teoriaohjaavan sisällönanalyysin ero teorialähtöiseen sisällönanalyysiin perustuu siihen, miten valmiita teoreettisia käsitteitä hyödynnetään

⁹⁹ Peters 2012, 70–71.

¹⁰⁰ Tuomi & Sarajarvi 2018, 102, 107.

aineiston käsitteellistämisessä ja päättelyssä.¹⁰¹ Käsittelen aineistoa teoriasta ja aikaisemmista tutkimuksista johdettujen käsitteiden avulla.

Pyrin käsittelemään aineistoa sen omilla ehdoilla täydentäen käsitteitä itse ja sopeutin analyysini hyvinvointivaltion käsitteisiin ja erityisesti sosiaalivakuutuksen rooliin Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kansallisissa eläkestrategioissa. Tarkoitukseni ei ole varsinaisesti testata Piersonin teoriaa, vaan avata aiheeseen uusia näkökulmia ja tuoda keskusteluun uusia ajatuksia.

Käytän aineiston luokitteluun Heikki Niemelän ja Kari Salmisen tutkimuksessa esiteltyä eläkkeiden avoimelle koordinaatiolle asetettuja kolmea tavoitetta ja tehtävää (funktio): eläkkeiden riittävyyden funktio (sosiaalipoliittinen), eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyysfunktio (talouspoliittinen) ja eläkejärjestelmien nykyaikaistamisen funktio (modernisointi).¹⁰²

Jaottelu on EU-komission yhdessä neuvoston kanssa vuonna 2003 laatimasta jäsenvaltioiden eläkejärjestelmiä koskevasta raportista. Raportin määritelmät eläkkeiden avoimelle koordinaatiolle asetettuja yhteisiä tavoitteita ja kansallisia tapoja selviytyä muutoksesta, kun keynesiläisen hyvinvointivaltion toimintamalleja kehitetään rakenteellisen kilpailukyvyn parantamisen ehdoilla.¹⁰³

Koodaamisen edetessä näkemykseni luokittelun toimivuudesta lisääntyi, ja huomasin, että osa tutkimusongelman keskeisistä ja mielenkiintoisista asioista jäisi piiloon vain osittain sopivien otsikoiden alle, jos en lisäisi alaluokkien määrää alkuperäisten yhdentoista luokan rinnalle. Lisäsin tämän takia modernisointi yläluokkaa kuuluvan oman alaluokan, ”yksityisen ja julkisen toimeenpanon ristiriita”. Tämä usein poikkeukselliseksi kutsuttu hallintomalli on ollut suomalaisen työeläkejärjestelmän kritiikin kärkiaiheita jo työeläkejärjestelmän alusta alkaen.¹⁰⁴ Lisäksi halusin tietää, miten paljon keskusteluissa ja päätöksissä viitattiin muiden maiden järjestelmiin, joten loin alaluokan ”kansainvälinen yhteistyö sisältäen EU valmistelutyö”.

¹⁰¹ Tuomi & Sarajärvi 2018, 121–33.

¹⁰² Niemelä & Salminen 2009, 9, 23–25.

¹⁰³ Niemelä & Salminen 2009, 9, 23–25.

¹⁰⁴ Hannikainen 2012a, s. 97.

Tutkimusajankohdalla tapahtuneen Euroopan Unioniin liittymisen ja sen valmistelevan työn olen koodannut myös tähän alaluokkaan. Kansalaisten luottamus eläkejärjestelmiin luokitteluun lisäsin vakuutusvalvonnan roolin, joka sopisi toki muihinkin luokkiin riippuen mitä näkökulmaa haluaa korostaa. Sosiaalivakuutuksista käydyn keskustelun rinnalla tulisi esiintyä vaihtoehtoja yksityisestä tuetusta eläkesäästämisestä, joten täydensin modernisointi yläluokkaa kuudennella alaluokalla, joka on ”yksityinen tuettu säästäminen vaihtoehtona pakolliselle eläkejärjestelmälle”. Yhteensä muodostin kolme yläluokkaa ja viisitoista alaluokkaa. Taulukossa 2 on esitetty käyttämäni kolme yläluokkaa ja niiden alaluokat. Omat lisäykseni olen merkinnyt kursiiivilla.

Taulukko 2. Sisällönanalyysin luokittelurunko

Yläluokat	Eläkkeiden riittävyys	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen
Näkökulma	Sosiaalinen	Talouspoliittinen	Modernisointi
Alaluokat	4kpl	5kpl	6kpl
	Eläkeläisten köyhtymisvaara	Korkea työllisyysaste	Työmarkkinoiden joustavuuden huomiointi, eläkejärjestelmä ei saa syrjiä itsensä työllistäviä
	Yksilöiden mahdollisuus ansaita riittävät eläkeoikeudet	Riittävät kannustimet ikääntyneiden työntekijöiden työnteolle	Naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu
	Sukupolvien sisäinen ja niiden välinen solidaarisuus	Eläkejärjestelmän uudistukset huomioimalla julkisen talouden kestävyys yleinen tavoite	Kansalaisten luottamus eläkejärjestelmiin <i>sisältäen vakuutusvalvonnan</i>
	<i>TEL-järjestelmän</i>	Tasapaino	<i>Yksityisen ja</i>

	<i>toimintakyky ml. kyky tukea työssä jatkamista ja turvattua eläkkeelle siirtymistä</i>	taloudellisen rasisituksen osalta aktiiviväestön ja eläkeläisten välillä	<i>julkisen toimeenpanon ristiriita; esim. sosiaalivakuutuksen tulisi olla valtion hallussa</i>
		Riittävän edulliset turvat, jotka ovat siirrettäviä ja turvattuja.	<i>Kansainvälinen vertailu sisältäen EU valmistelutyön</i>
			<i>Yksityinen tuettu säästäminen vaihtoehtona pakolliselle eläkejärjestelmälle</i>

Hannu Uusitalon mukaan yhteiskunnan tuottavuus ja taloudellinen kasvu, työllisyysaste sekä väestön ikärakenne heijastuvat suoraan eläketurvaan. Eläketurva sen saajien kannalta määräytyy erityyppisistä ehdoista. Niistä tärkeimpiä ovat ikärajat, eläkkeen perusteena olevan palkan määrittely, karttumisprosentit ja se, miten eläkkeitä tarkistetaan sen jälkeen, kun eläkettä on alettu nostamaan. Talous, väestölliset tekijät ja se miten eläketurva on järjestetty, vaikuttavat yhdessä eläkelupausten tasoon ja eläkemenoihin. Pitkällä aikavälillä menojen ja lupausten määrä näkyvät eläkemaksuissa sijoitustuottojen ohella. Työeläkejärjestelmä vaikuttaa myös vastavuoroisesti yhteiskuntaan, sen talouteen ja tuottavuuteen, kuten esimerkiksi työllisyysasteeseen ja työvoiman käytön hintaan.¹⁰⁵

Käyttämäni luokittelu ja käsitteet ovat mielestäni sopivia tarkasteluajankohtaan ja edelleen ajankohtaisia ja universaaleja kattaen niitä yhteiskunnallisia tekijöitä, jotka ovat vuorovaikutuksessa eläkejärjestelmän kanssa. Omat, tärkeänä pitämät seikat työeläkejärjestelmän hoidossa tulevat esiin valitsemieni luokitteluiden kautta ja erityisesti niiden luokkien kautta, joita koin tarpeelliseksi lisätä. Näkökulma tässä tutkimuksessa on korostuneen talouspoliittinen, koska kyseistä eläkkeitä koskevaa raporttia käytettiin erityisesti EU:n talouspolitiikan suunnitteluun.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Uusitalo Hannu 2012, 82–83.

¹⁰⁶ Niemelä & Salminen 2009, 24.

Juho Saari sanoo, että hyvä tutkimuskohde rakentuu samankaltaisuuden tai valitun ajanjakson rakenteellisten samankaltaisuuksien perusteella.¹⁰⁷ Vertailut maiden välillä yhteiskuntatutkimuksessa ovat yleinen, kasvussa oleva historian tutkimuksen osa. Tutkimukset etsivät maiden välillä eroja ja yhtäläisyyksiä pyrkien näin tutkittavan kohteen kehityksen arviointiin. Samanaikaiset tapahtumat eri maissa, modernisoituminen ja demokratisoituminen ja yhteydet institutionaalsiin tekijöihin ovat kiinnostuksen kohteena.¹⁰⁸ Hyvinvointivaltioiden ja niiden sosiaalivakuutuksen historiallista kehitystä tarkastellaan useiden selitysmallien avulla. Esittelin luvussa 2.4. Olli Kankaan ja Mikko Niemelä karkean jaon toisiaan täydentäviin malleihin, joita käytetään tutkittaessa sosiaalipolitiikan kehitystä.

Tapaustutkimuksella pyritään ongelmien kartoittamiseen ja selittämiseen ja sopivalla aikarajauksella prosessien ja muutoksen hahmottamiseen.¹⁰⁹ Olen valinnut vertailumaaksi Ruotsin toisaalta sen yhtäläisyyksien takia, joita ovat Pohjoismaiden hyvinvointivaltio, demokratian taso, parlamentaarinen järjestelmä ja markkinataloudelle tyypilliset taloudelliset nousu- ja laskukaudet. Molempien maiden työeläkeratkaisuista on päätetty laeilla, mutta institutionaalisessa rakenteessa on tästä huolimatta suuria eroja. Ruotsin eläkejärjestelmällä on valtiollinen toimeenpano ja täydentävänä kollektiivisopimuksiin liittyvät ansioeläkeratkaisut. Käytän ruotsalaisen järjestelmän osalta Olli Kankaan ja Joakim Palmen¹¹⁰, ja Olli Kankaan Urban Lundbergin ja Niels Ploughin¹¹¹ tutkimusta. Pyrin muodostamaan Suomen ja Ruotsin välille eräänlaisen kokonaisuuden; talouskriisin luoman paineen muutoksiin, josta molemmille maille muodostui uudenlainen suunnanvalinta, jota voi kutsua käänteeksi työeläkejärjestelmän toteuttamisessa.

Tämä tutkimus ei pysty tyhjentävästi kartoittamaan koko eläkejärjestelmän tilannetta suhteessa poliitikkojen asettamiin tavoitteisiin. Käytän Eläke-Kansan liittyviä tapahtumia valaistakseni eläkejärjestelmän kokonaistilanteen kannalta merkittäviä tapahtumia.

¹⁰⁷ Saari 2006b, 29.

¹⁰⁸ Saari 2006b, 28–29.

¹⁰⁹ Mahoney & Thelen 2015, 5–8.

¹¹⁰ Kangas & Palme 2005.

¹¹¹ Kangas ym. 2006.

2.7.2. Kvantifiointi

Sisällönanalyysia voidaan jatkaa tuottamalla esimerkiksi sanallisesti kuvatusta aineistosta määrällisiä tuloksia.¹¹² Kvantifioin aineistoa, jotta saisin selville ne TEL-vakuuttamista koskevat aiheet, jotka olivat esillä määrällisesti eniten tutkimuksen kattamana aikana.

Laskemani havainnot ovat ilmauksia, mielipiteitä tai pieniä asiakokonaisuuksia, jotka liittyvät työeläkejärjestelmään ja taulukon 2 mukaisiin luokitteluihin. Tyypillisesti havainnot keskittyivät vakuutettujen etuihin, eläkejärjestelmän kestävyys, kustannuksiin ja kustannusten jakautumiseen osapuolten välillä.

Havaintojen lukumäärä eri vuosien pienimmän ja suurimman havaintomäärän välillä olivat hallitusten esitysten osalta 0 (vuosi 1987) ja 45 (vuosi 1985) ja Vakuutussanomissa 19 (vuosi 1981) ja 32 (vuosi 1991). Koska havainnot kvantitatiivisella laskennalla ovat kaikki samanarvoisia, en käsittele havaintoja vuosikohtaisesti vertaillen. Pienet työeläkelakien muutokset ja suuret eläkereformit eivät ole eroteltavissa vuosikohtaisista havaintojen määristä. Tapahtumat näkyvät jonkin verran eri vuosien luokitteluissa, esimerkiksi tasa-arvolakikeskustelu¹¹³ heijastuu vähäisenä alaluokkaan ”naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu”, mutta näin kävi myös työeläkejärjestelmän täyttäessä 25 vuotta, jonka seurauksena Vakuutussanomissa käytiin monipuolista keskustelua TEL-järjestelmän hyvistä puolista ja tulevaisuuden haasteista. Myös Vakuutusvalvonnan roolista keskusteltiin jonkin verran enemmän vuonna 1994 (alaluokka ”kansalaisten luottamus eläkejärjestelmiin sisältäen vakuutusvalvonnan) eläkevakuutusyhtiön konkurssin johdosta. Erot havaintojen määrissä vuosien välillä ovat varsin pieniä lukuun ottamatta vuotta 1987.

Kvantifioinnilla ja käyttämälläni kolmella yläluokalla ja 15 alaluokalla, sain laajasta aineistosta lopulta paljon selkeämmän kuvan. Tuomi ja Sarajärvi esittävät myös Pattonin ja Groven pohjalta kvantifioinnin auttavan laadullisen aineiston tulkinnassa

¹¹² Tuomi & Sarajärvi 2018, 135.

¹¹³ Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) eli tasa-arvolaki tuli voimaan 1.1.1987 (<https://www.tasa-arvo.fi/tasa-arvolaki-pahkinankuoressa>), 17.1.2019.

tuoden siihen erilaisia näkökulmia.¹¹⁴ Kvantifiointi toi tälle tutkimukselle myös suoraa, merkittävää lisätietoa vahvistaen ennakko-oletuksiani vakuutusalan tuesta työnantajien korporativistiselle mallille. Sosialisointikeskustelun suuri merkitys vakuutusosalalle oli kvantifioinnin suurin yllätys (ks. luku 4.3.). En esittänyt aineistoille selkeitä puolesta tai vastaan kysymyksiä käsitteiden moniulotteisuuden takia, mutta erityisesti alaluokkien esiintymistiheys vahvistaa sen, mitkä asiat olivat merkityksellisiä vakuutusosalalle, puheenvuoron käyttäjälle tai lakiesityksissä. Kvantifiointi helpottaa merkittävästi omaa argumentointiani vastatessani tutkimuskysymyksiin.

2.7.3. Tutkimusprosessi ja tutkielman rakenne

Tutkimusprosessini eteni sisällönanalyysin yleisen toimintamallin¹¹⁵ mukaisesti. Valitsin aiheen, josta olen innostunut. Kiinnostumistani lisää myös se, että teen päivittäin töitä työeläkejärjestelmän parissa kansainvälisen konsulttiyhtiön palveluksessa. Seuraavana tutustuin tutkimusaineistoon ja yllätyksekseni sain tietää, että Vakuutussanomalehden vuosikerrat eivät ole digitoituja, vaan koko tarvitsemani aineisto oli saatavissa ainoastaan Kansalliskirjaston lukusalikäyttöön.

Eduskunnan aineisto sen sijaan valmistui viime vuonna digitoituna tutkimuskäyttöön. Hallituksen esitykset, jotka koskevat yksityisen alana ansioeläkkeitä, siirsin Atlas.ti -ohjelmaan analysoitavaksi. Käytin tätä samaa valitsemaani luokittelua analyttisen luennan tukena ja luokittelutekijänä myös Kansalliskirjaston materiaalissa, mutta en siirtänyt näitä Atlakseen, vaan muodostin artikkeleista lehden numeroittain ja vuosittain etenevän kuvamateriaalin, johon pystyin palaamaan tutkimuksen aikana. Laadin myös kuvamateriaalista vuosittaisen artikkeliluettelon pääaiheen mukaan Excel-ohjelmaa hyödyntäen. Käytin kronologista etenemistapaa avuksi myös tuodessani mukaan talouspoliittisen kontekstin, jollaisena käytin Suomen useista lamatutkimuksista Jaakko Kianderin ja Penttia Vartian toimittamaa selvitystä.¹¹⁶ Pelkistin materiaalin yllä esittelemieni luokkien avulla ja päätin tarkastella aineistoa sosiaalipolitiikan, talouden ja

¹¹⁴ Tuomi & Sarajärvi 2018, 137.

¹¹⁵ Tuomi & Sarajärvi 2018, 142.

¹¹⁶ Kiander & Vartia 1998.

modernisoinnin näkökulmista. Koska hyvinvointivaltion vaiheet ja siihen liittyvä tutkimus ovat oleellinen osa tutkimustani, osallistuin kirjallisuuskuulusteluun maisteriohjelmaan kuuluvassa Hyvinvointivaltio-opintojaksossa.

Ensimmäisessä ja toisessa luvussa esittelen aiheen, käyn läpi tutkimuskysymykset, keskeiset käsitteet, aikaisemman tutkimukset tyypit, esittelen lähdeaineistot, tutkimusmenetelmän, ja kuvaan itse tutkimusprosessin. Tämän lisäksi pohdin käyttämäni teorian soveltuvuutta ja käyn läpi lyhyesti muutamaa vaihtoehtoista lähestymistapaa työeläkejärjestelmän yhteiskunnallisessa tutkimuksessa. Luvussa kolme valmistan lukijan aiheeseen kuvaamalla yksityiskohtaisesti työeläkejärjestelmän rakenteen, instituutiot, rahoituksen ja päätöksentekomallin. Luvusta neljä alkaa varsinainen empiriaosuus, jossa käydään läpi työeläkkeiden 1980-luvun kehitysvaihetta. Luvun rakenne pohjautuu sisällönanalyysissä käyttämäni aineiston luokitteluun ja siitä tehtyyn kvantitatiiviseen analyysiin. Tässä luvussa esittelen myös Ruotsin työeläkejärjestelmän muutosten taustoja ja keskeiset tulokset. Luku viisi esittelee 1990-luvun talouskriisin vaikutuksia Suomen työeläkkeiden institutionaaliin rakenteisiin ja sen toimijoihin. Luvussa kuusi laadin tutkimuksen yhteenvedon, vastaan tutkimuskysymyksiin ja käyn läpi johtopäätökseni.

Tutkielmani rakenne etenee kronologisessa järjestyksessä. Se on lukijalle helpompi ratkaisu, erityisesti talouden suhdanteiden ollessa keskeisiä muuttujia instituutioiden kehityksen taustalla. Pyrin käsittelemään johdonmukaisesti eläkejärjestelmän sosiaalisen, talouspoliittisen ja modernisoinnin aihealueet aikaisemmin esittämäni luokittelun mukaisesti valikoiden määrällisesti eniten esiintyneet aihealueet omiksi alaotsikoiksi.

Tämän tutkielman aineistoon ei ole kerätty sellaista materiaalia, joka vaarantaisi rekisteröityjen henkilöiden vapauksia tai oikeuksia, eikä aineisto sisällä sellaisia henkilötietoja, joiden käsittely tai säilyttäminen edellyttäisi erillisiä sopimuksia tai ohjeita. Tutkimus noudattaa Helsingin Yliopiston tietosuojasetusta maaliskuussa 2019.

3. ANSIOELÄKKEIDEN INSTITUTIONAALISET RATKAISUT SUOMESSA JA RUOTSISSA

Kansainvälisen sosiaalipolitiikan kehitys ensimmäisen maailmansodan jälkeen sai vauhtia tavoitteista, joilla lisääntyneen palkkatyön ja työväenjoukkojen tyytyväisyys kytkettiin maailman rauhaan. Kansainvälisen, taloudellisen kilpailun takia työolojen parantaminen ja sosiaalisten rajojen asettaminen edellytti kansainvälistymistä, vaikkei kansainvälinen kilpailu mikään kansallisen sosiaalipolitiikan puolestapuhuja ollut. Kansainvälinen työjärjestö edisti kuitenkin 1920-luvulla useiden sosiaalisten reformien toteutusta. Esimerkkinä käy keskustelu työajan lyhennyksen ja taloudellisen rationalisoinnin suhteesta.¹¹⁷ Suomen ammattiyhdistysten keskusliitto (SAK) perustettiin lokakuussa 1930¹¹⁸ ja se ajoi työnantajien vastustamaa¹¹⁹ ”pohjoismaista demokratiaa”, missä toteutuu parlamentaarinen ja demokraattinen malli, jossa työsuhteet on säännelty kollektiivisten neuvotteluiden ja sopimusten kautta. Kollektiivisopimusjärjestelmää edeltäneen aikana kolmikantayhteydet vahvistuivat sodan takia, ”kansallisina, sotataloudellisina välttämättömyyksinä”¹²⁰. Tammikuun kihlaus vuonna 1940 toi keskusjärjestöt virallisesti neuvottelupöytään. Työnantajien suostumuksen takana oli Kettusen mukaan halu varmistaa Ruotsista saatava apu. Kolmikantayhteistyöstä koettiin olevan apua suurten kansallisten päätösten tekemiselle.¹²¹

Suomessa kansaneläkelain uudistuksen ja eläkesäätiölain säätämisen jälkeen perustettiin eläkekomitea miettimään työeläkkeitä. Vuoden 1957 alusta asti istuneen eläkekomitean työ kesti yli kolme vuotta. Kansaneläkeuudistuksessa ristiriidat olivat kärjistyneet

¹¹⁷ Kettunen 1997, 48–51.

¹¹⁸ Kettunen 1997, 57, 60.

¹¹⁹ Perusteluna oli lainsäädäntö ja yritysten oma työväenhuolto, jotka tekivät työehtosopimukset tarpeettomiksi (Kettunen 1997, 61)

¹²⁰ Kettunen 1997, 62.

¹²¹ Kettunen 1997, 68.

palkansaajien ja maatalousväestön välille. Kansaneläkelaitoksen hoitama ansioeläkejärjestelmä ei saanut työryhmän kannatusta, jossa olivat mukana työmarkkinajärjestöjen, suurimpien poliittisten puolueiden ja Kansaneläkelaitoksen edustajat.¹²² Hallituksen esityksen sijaan työeläkelait eduskunnan päätettäväksi toi ryhmä kansanedustajia. Eduskunta hyväksyi lain ja Työntekijäin eläkelaki (395/1961) astui voimaan 1.7.1962.¹²³

Kettusen mukaan Pohjoismaissa kansanvallan perusta tukeutuu vapaan talonpojan ja työväen tukeen sosiaalidemokratian kamppaillessa poliittisesta vallasta.¹²⁴ Suomessa erityisesti työväenliike perusti kannatustaan maalla asuvaan väestöön.¹²⁵ Ruotsissa kehittynyt ajatus oikeutuksesta työhön jalostui Suomessa kansalaisten velvollisuudeksi työskennellä. Itsenäisen talonpojan työn ja kollektiivisen palkkatyön jännite muuttui osaksi tulonjakotaistelua, joka vaikutti kahden erillisen eläkejärjestelmän synnyssä 1950-luvulla (kansaneläke) ja 1960-luvun alussa (työeläkkeet). Suomen järjestelmä on rakenteellisesti ja hallinnollisesti selkeästi eri yhteiskuntaryhmien välinen kompromissi verrattuna Ruotsiin, jossa korostui yhtenäinen ja valtiollinen tapa yhdistää sosiaali- ja talouspolitiikka.¹²⁶

Työeläkkeet ovat oleellinen osa hyvinvointivaltion rakentamisprosessia, joka Ruotsissa ja Tanskassa toteutui muutamia vuosikymmeniä ennen Suomea. Ruotsissa ammattiyhdistysliikkeen ja työnantajajärjestöjen keskinäinen sopiminen virallisesti vahvistettiin jo vuonna 1938 ns. Saltsjöbadenin sopimuksessa. Ajatus työnantajien ja työntekijöiden tasavertaisuudesta neuvottelupöydässä loi valtasuhteet uusiksi ja vahvisti kompromissien mahdollisuutta työnantajavallan, valtiovallan ja työmarkkinaosapuolten kesken.¹²⁷

Ruotsissa lamojen yhteydessä työttömyyttä torjuttiin työajan lyhentämisellä, mutta Suomessa joukkotyöttömyyden paisuessa työaika haluttiin pidentää ja eläkeikärajaa

¹²² Vauhkonen 2012a, 78–82.

¹²³ Eduskunta 2018, <https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/historia/Eduskunta-toteuttaa-tyoelakkeen1961-tietopaketti/Sivut/default.aspx>, 4.7.2018.

¹²⁴ Kettunen 1997, 109.

¹²⁵ Kettunen 1997, 110.

¹²⁶ Kettunen 1997, 122.

¹²⁷ Kettunen 1997, 62–63.

korottaa. Suomessa julkisten menojen kurissapito ja taloudellinen kilpailukyky ajoivat sosiaalisten tarpeiden yli.¹²⁸ ”Kovan” ideologian aiheuttamien yhteiskunnallisten ongelmien lisäksi, eläkejärjestelmän valvonta epäonnistui ja aiheutti poikkeustilanteen, jota käsittelen lisää luvussa 4.3.2.

Suomen TEL-järjestelmä tavoitteli järjestelmän käynnistyessä enintään 40 prosentin tulotasoa eläkkeelle siirtyville. Laskenta tehtäisiin viimeisen vuoden palkasta karttuman ollessa yksi prosentti vuodessa. Vanhuuseläkeikä oli 65 vuotta ja eläkkeen suuruutta tarkistettaisiin palkkaindeksillä. Eläke-etuuden sovittiin olevan koskematon (ks. myös luku 3.1.2 eläkkeiden omistus). Kokoomuksen ja sosiaalidemokraattien kesken oli sovittu yksityisiin vakuutusyhtiöihin perustuvasta mallista ja työnantajan maksun takaisinlainausoikeudesta aivan kuten eläkesäätiölaissa oli aikaisemmin vahvistettu.¹²⁹

Myös vuonna 1956 uudistetussa kansaneläkejärjestelmässä vanhuuseläkeikä oli 65 vuotta, tosin pienituloisille naisille voitiin maksaa vanhuudentukia jo 60-vuotiaasta. Sen sijaan valtion puolella eri ammattiryhmillä oli useita alempia eläkeikää ja 1980-luvun alussa vajaalla kolmanneksella valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvista oli alle 63-vuotiaana maksettava vanhuuseläketurva. Yksityisellä puolella vanhuuseläkeikää alentava lisäeläketurva oli hoidettu rekisteröidyllä lisäeläketurvalla, jollaisesta nautti vuonna 1970 noin kymmenen prosenttia TEL-vakuutetuista (TEL-L).¹³⁰

3.1. Työeläkejärjestelmä osana hyvinvointivaltion kansantaloutta

Lakisääteisten vakuutusten kokonaiseläkemeno oli vuonna 2017 13,4 prosenttia bruttokansantuotteesta ja ETK:n arvio on, että suhde pysyy samalla tasolla aina vuoteen 2030 saakka.¹³¹ Yksityinen työeläkeala hallinnoi vuoden 2017 lopussa yli 200 miljardin

¹²⁸ Kettunen 1997, 123–124.

¹²⁹ Vauhkonen 2012a, 84–86.

¹³⁰ Hannikainen 2014, 217–218.

¹³¹ Eläketurvakeskus 2018, <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ennusteet/ennustelaskelmat/pitkan-aikavalin-ennustelaskelmat/uusimmat-laskelmatulokset/>, 20.3.2019.

varallisuutta. Sen avulla kerättiin sijoitustuottoja 8,8 miljardia euroa samaan aikaan kun työeläkemaksut olivat 16,3 miljardia euroa ja kokonaismenot 17,6 miljardia euroa.¹³²

Rahastojen sijoitustuottoja joudutaan käyttämään jo nyt työeläkemaksun alentamiseksi. Valtio hoitaa työeläkejärjestelmällä työssä käyvien kansalaisten osalta varautumisen ja riskin siirron vanhuuden, työkyvyttömyyden ja perheenjäsenen kuoleman osalta.¹³³

Työeläkelakien tuoman muutoksen havaitsee taulukosta 3, jossa on esitetty maksettujen eläkkeiden osuuden kehitys suhteessa bkt:hen.

Taulukko 3. Kaikki maksetut eläkkeet suhteessa bruttokansantuotteeseen ilman henkilökohtaisia vapaaehtoisia eläkkeitä.

Vuosi	Suhde %
1965	4,6
1980	9,3
1987	11,1
1996	13,2
2009	13,1

Lähde: Hannikainen & Vauhkonen 2012, 526.

Kansantalouden kirjanpidossa useiden maiden eläkejärjestelmien luokittelut perustuvat alun perin Kansainvälisen työjärjestön (ILO) ja Kansainvälisen sosiaaliturvajärjestön (ISSA) tapaan käyttää kolmen pilarin mallia kuvattaessa järjestelmien piirteitä ja asemaa sosiaaliturvan kokonaisuudessa. Myös Euroopan unioni käyttää tätä luokittelua määritellessään direktiivien sitovuutta.¹³⁴ Suomessa Tilastokeskus siirsi vuonna 1993 takautuvasti kansantalouden kirjanpidossa yksityisten eläkelaitosten varat sosiaaliturvarahastojen puolelle. Päätös ei ole yksiselitteinen, koska varojen hallinta on osana yksityistä vakuutusjärjestelmää.¹³⁵

¹³² Eläketurvakeskus 2018, <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ennusteet/tilastot/tyoelakkeiden-rahoitus/tyoelakejarjestelman-elakevarat-rahavirrat/>, 6.12.2018.

¹³³ Kangas & Niemelä 2012, 22.

¹³⁴ Uusitalo 2012, 79–80.

¹³⁵ Tilastokeskus 2016, <http://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2016/ainutlaatuinen-tyoelakejarjestelma-yksityista-vai-julkista-sektoria/>, 5.2.2019.

Työeläkevaroihin kertyneiden rahastojen ja puskurien on joskus katsottu lisäävän kansantalouden kokonaissäätämistä. Säästämisestä ja sukupolvien välisistä tulonsiirroista koskevista laskelmista ei vallitse yksimielisyyttä.¹³⁶ ETK julkaisi Ismo Riskun raportin vuonna 2015 *Yksityisalojen palkansaajien työeläkkeet syntymävuoden ja sukupuolen mukaan*.¹³⁷ Raportissa lasketaan miten eri sukupolvet saavat etuja suhteessa maksamiinsa vakuutusmaksuihin. Vuonna 1960 syntynyt henkilö sai keskimäärin 2,41-kertaisena eläke-etuutta suhteessa maksamiinsa maksuihin ja vuonna 1995 syntynyt 2,09-kertaisena. Molemmat luvut tuntuvat varsin korkeilta. Vaihtoehtona on esitetty laskentamalli, jossa työeläkemaksua ei olisi ollut ollenkaan. Tällöin raha olisi päätynyt henkilön omaan käyttöön ja Riskun käyttämällä diskonttokorolla (kolmen ja puolen prosentin vuotuinen tuotto), vuonna 1960 syntynyt henkilö saisi maksunsa 0,8-kertaisena takaisin ja vuonna 1995 syntynyt vain 0,67-kertaisena. Raportti on mielenkiintoinen, mutta se ei muuta suomalaisen työeläkejärjestelmän periaatetta, jossa työntekijät eivät varsinaisesti rahoita omaa eläkettään eivätkä omista eläkerahastojaan. Teknisesti he maksavat pääosin edellisten sukupolvien laskuja.¹³⁸

Ansiosidonnaisen työeläkejärjestelmän instituutiot kytkeytyivät kansantalouden tasolla myös työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksuja koskevaan perintäsopimukseen ja työehtojen yleissitovuuteen ns. tupo-neuvotteluiden kautta. Tätä liittoa on perusteltu kansantaloudellisen kasvun mahdollistajina ja työnantajayrityksille tärkeänä rahoituskanavana.¹³⁹

Valtio joutuu työeläkkeitä koskevissa päätöksissään huomiomaan myös verotulot. Vuonna 1993 käyttöön otetusta työntekijäin eläkemaksuosuudesta sovittiin tulevan verovähenteinen. Työnantajan maksuosuus pienentyi vuodessa 3,7 mrd. markkaa ja siirto työntekijöiden verottavista tuloista eläkejärjestelmään pienensi valtion verotuloa

¹³⁶ Pentikäinen 2009, 100.

¹³⁷ Eläketurvakeskus 2015, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Yksityisalojen-palkansaajien_tyoelakkeet_syntymavuoden_ja_sukupuolen_mukaan.pdf, 9.2.2019.

¹³⁸ Muhonen & Hanska 2016, 27.

¹³⁹ Takaisinlainauksella työnantaja säänneltyin ehdoin voi lainata osan maksamistaan vakuutusmaksuista ja rahastoista. Takaisinlainauksen suosio on pudonnut muiden rahoitusvaihtojen parantuessa vuoden 1980 yli 60 prosentista muutamaa prosenttiin vuonna 2005 (Aro 2006, 229).

arviolta 3 mrd. markkaa.¹⁴⁰ Hallituksen työeläkkeitä koskevissa vaikutusarvioissa on yleensä aina verotuloja koskeva laskelma.

3.1.1. Eläkejärjestelmän rahoitus

Työeläkkeiden rahoitus tapahtuu vakuutusmaksuilla, jotka kerätään ansiotulojen perusteella joko työnantajilta, työntekijöiltä tai molemmilta. Eläketurvan rahoitus perustuu yleensä sukupolvisopimukseen, jonka takaajana on valtio. Eläketurvan maksaminen hoidetaan joko rahastoimalla tai jakorahoituksella. Rahastoinnissa sukupolvi varautuu kuluihin etukäteen säästämällä ja jakorahastoinnissa seuraava sukupolvi maksaa edellisen eläketurvan. Eläke-etuus voi määräytyä etuusperusteisesti tai maksuperusteisesti.¹⁴¹ Etuusperusteisessa eläkejärjestelmässä järjestelmän osapuolet sitoutuvat tiettyihin eläkeoikeuksiin rahoituksesta riippumatta ja maksuperusteisessa eläkeoikeudet ja eläketaso määritellään sen mukaan mihin rahat riittävät. Suomen ansioeläkejärjestelmä on etuusperusteinen ja osittain rahastoiva. Etukäteisellä rahastoinnilla pyritään vaimentamaan väestön ikärakenteen muutosten vaikutuksia.¹⁴²

Eläkejärjestelmä voi olla pakollinen tai vapaaehtoinen, se voi olla julkisen vallan tai yksityisen eläkelaitosten järjestämä, se voi olla kollektiivisesti tai henkilökohtaisesti rahoitettu ja rahoittajan voi olla työntekijä, työnantaja tai valtio. Ruotsissa on vuoden 1994 eläkereformin jälkeen maksuperusteinen, osittain rahastoiva järjestelmä. Trendinä Euroopassa on siirtymä jakorahoituksesta kohti rahastointia ja etuusperusteisesta kohti maksuperusteista järjestelmää. Ruotsissa luotiin myös työntekijän eläketilit, kun osa eläkemaksuista kohdistettiin henkilökohtaiseen rahastoon. Julkisen sosiaaliturvan rahoitustavoista vallitsee erimielisyyttä. Suuret sukupolvet ovat periaatteessa edeltävien sukupolvien paras tae, koska jakojärjestelmässä nuoret rahoittavat vanhempiensa eläkkeet.¹⁴³

Talousteorioiden mukaan eläkejärjestelmän rahoitustavaksi kannattaa valita rahastointi, jos pääoman tuotto on korkeampi kuin jakojärjestelmän tuottona olevan palkkasumman

¹⁴⁰ HE 230/1991, 3-5.

¹⁴¹ Palm 1999, 205–206.

¹⁴² Korpiluoma 2011, 18.

¹⁴³ Palm 1999, 207–211.

pitkän aikavälin kasvu. Tehokkaassa maailmantaloudessa pääoman tuoton yleensä pitäisi olla korkeampi kuin palkkasumman kasvu. Nykynuorten kannattaa siis sijoittaa nykyiseen eläkejärjestelmään, jos heidän ansiotason kasvu on suurempi kuin pääomasijoitusten tuotto. Palm esittää Bernhard Feldererin tutkimukseen pohjautuen, että jakojärjestelmä tulee kansantaloudessa alentamaan omaa tuottoaan, koska se alentaa syntyvyyttä ja pienentää edelleen nuorten sukupolvien kokoa. Rahastoivalla eläkejärjestelmällä ei ole syntyvyyttä alentavaa vaikutusta.¹⁴⁴

Jakorahoitteisella sosiaaliturvalla voidaan lyhyen ajan lisätä useiden sukupolvien hyvinvointia. Pääomien käytön tehottomuus kuitenkin pitkällä aikavälillä johtaa kansantalouden ongelmiin. Vuoden 1990 talouskriisi paljasti ne tehottomat piirteet, jotka eivät säännöstelyn aikana olleet näkyviä. Suurten ikäluokkien tulo työelämäänsä 1960–90 kasvatti työllisten määrää puolella miljoonalla, joka edelleen johti kansantalouden tehottomuuteen.¹⁴⁵ Pitkän aikavälin ennusteessa Suomen taloudellisista ilmiöistä 1990-luvun lama on mittasuhteiltaan samaa luokkaa kuin väestön ikääntyminen. Laman takia velanotto kohosi 70 prosenttiin bruttokansantuotteesta ja korkean työllisyystavoitteen saavuttaminen oli jakorahoitteisen työeläketurvan jatkon kannalta tärkeintä.¹⁴⁶

Rahastoiva järjestelmä on sen maksajien mielestä oikeudenmukaisempi ja erityisesti väestön vähentyessä ja ikääntyessä, tulee rahastoivasta järjestelmästä entistä suositumpi. Rahastoivassa eläkejärjestelmässä työntekijöillä on mahdollisuus pääomatulojen kasvuun rahastotuottojen avulla. Suurten eläkerahastojen sijoitusten tuotto jakautuu tuleviin eläkkeisiin sen sijaan, että tuotot kertyisivät yksittäisille suuromistajille. Avoimessa globalisoituneessa maailmantaloudessa erilaiset hinta- ja kustannustasot yhtenäistyvät työvoiman liikkuaessa. Kansallinen päätösvalta sosiaaliturvaan, palkkoihin ja työllisyyteen on suurempi, jos työvoiman liikkuvuus on pientä. Kansainvälistyminen vähentää vanhenevan väestön etuja, mutta lisää nuorten hyvinvointia.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Palm 1999, 211–213.

¹⁴⁵ Palm 1999, 214–216.

¹⁴⁶ Palm 1999, 221.

¹⁴⁷ Palm 1999, 226–229.

Haaste valtiolla on siirtyä jakojärjestelmästä rahastoivaan järjestelmään ilman, että oleellisesti heikennetään jo maksussa olevia etuja. Tämä on mahdollista vain, jos työn tarjonta lisääntyy ja työuria pidennetään. Myös lisääntyvä työvoiman liikkuvuus ja sosiaaliturvan rahoitus osittain voidaan ratkaista paremmin rahastoivalla järjestelmällä.¹⁴⁸

Suomi nousi sosiaalimenoilla mitaten 1990-luvun keskivälissä johtavien hyvinvointivaltioiden joukkoon. Tämä johtui siitä, että mittarina käytettiin sosiaalimenojen suhdetta bruttokansantuotteesta. Työttömyysmenojen kasvu yhdessä bruttokansantuotteen romahtamisen kanssa johti tällaiseen outoon tilanteeseen, jossa hyvinvointi kansallisella tasolla oikeasti huononi merkittävästi. Tulonjakoon lama ei kuitenkaan iskenyt eli tulonsiirroilla Suomi pystyi kriisin ajan kompensoimaan työttömyyden aiheuttamia vahinkoja.¹⁴⁹

3.1.2. Eläkkeiden omistus

Käsittelen eläketurvan omistusta Pentti Arajärven ja Ilari Kallion vuoropuhelun (2011) avulla. Suomen työeläkejärjestelmä kuuluu ensimmäisen pilariin, valtion vastuulla oleviin eläkejärjestelmiin. Sosiaalivakuutuksen lakisääteisyys ja pakollisuus kytkeytyvät yksilön oikeuteen saada eläkettä. Perustuslain 15 §:ssä määritellään omaisuuden suoja ja 19§:n 2 momentissa oikeus perustoimeentulon turvaan. Eläkkeiden vähimmäistasolla viitataan itsenäiseen etuun, joka poikkeaa viimesijaisesta, välttämättömän toimeentulon takaavasta turvasta. Kansaneläkejärjestelmän avulla määritellään se toimeentulon määrä, joka turvaa perustoimeentulon. Ansioeläkkeen määrä on aina kansaneläkkeen täyden tason määrää suurempi, joten ansioeläkejärjestelmässä perustoimeentulon määrittelyongelmaa ei ole.¹⁵⁰

Ansioeläkkeiden kannalta oleellista on omaisuudensuoja eli kaikki oikeudet, jotka ”eivät kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai jotka eivät ole omistusoikeudesta erotetut”¹⁵¹. Vähennemisellä ja rajoituksilla tarkoitetaan tilannetta, jossa omistusoikeus

¹⁴⁸ Palm 1999, 233.

¹⁴⁹ Kosonen 1999, 294.

¹⁵⁰ Arajärvi 2011, 176–200.

¹⁵¹ Arajärvi 2011, 179.

säilyy, mutta sisältö muuttuu. Perusoikeudet suojaavat vain luonnollisia henkilöitä. Suomessa perustuslakivaliokunta on rajoitetusti hyväksynyt sosiaalisten oikeuksien kuuluvan kokonaisuudessaan omaisuudensuojaan. Tällaisia ovat erääntyneet saatavat ja itse ansaitut työeläkkeet. Sosiaalisen omaisuuden suoja voi muodostua yhdenvertaisuusperiaatteen kautta, mutta mahdollisesti myös sosiaalisten oikeuksien avulla.¹⁵²

Työeläkkeet nauttivat omaisuudensuojaa siltä osin, kun kyse on palvelusaikana ansaitusta ja maksetusta edusta. Eläkekertymä voidaan laskea karttumaprosentin avulla, mutta suoja ei ulotu siihen, missä iässä etuuteen on oikeutettu, eikä siihen, että kertymä olisi tulevana vuosina sama kuin aikaisemmin. Omaisuuden suoja koskee kaikkia työeläkejärjestelmän etuuslajeja kuten työkyvyttömyyseläkettä ja perhe-eläkettä. Eläke-etuuksia voidaan siis leikata, mutta suuria muutoksia ei tulisi tehdä taannehtivasti.

Indeksietuuksia leikattaessa voidaan tehdä vähäisiä, mutta pysyviä muutoksia. Silloin leikataan tulevia korotuksia, jotka perustuslakivaliokunnan mielestä ovat hyväksyttävissä. Valtion laitoksia yhtiötettäessä 1990-luvulla saattoivat yksityiselle siirtyneet työntekijät menettää lähes kahdeksan prosenttia eläkkeestään. Elinaikakertomella 2000-luvun alussa vaikutettiin myös eläke-etuuksiin taannehtivasti, mutta pitkien siirtymäaikojen ja alkuvaiheessa pienen vaikutuksen takia perustuslakivaliokunta ei nähnyt tässä lainsäädännöllistä ristiriitaa.¹⁵³

Eläkelaitoksen konkurssitapauksessa yksilön oikeudet eläkkeeseen taataan muiden laitosten yhteisvastuulla. Yhteisvastuuta sovellettiin vuosina 1997–2003 Eläke-Kansan konkurssin takia ja Eläketurvakeskuksen luottovakuutuksen lopettamisen yhteydessä. Suuren systeemisen ongelman esiintyessä, ei valtiolla tai julkisella vallalla ole mitään korvausvelvollisuutta omaisuudensuojan perusteella, vaan tilanteet ratkaistaan tapauskohtaisesti. Vastuu on eläkelaitoksilla, jotka toimeenpanevat julkista tehtävää ”välillisen julkishallinnon orgaaneina”.¹⁵⁴ Omistavatko eläkkeen saajat ja tulevat

¹⁵² Arajärvi 2011, 180–181.

¹⁵³ Arajärvi 2011, 185–189.

¹⁵⁴ Arajärvi 2011, 191.

eläkkeensaajat siis eläkevarat? Vastaus näyttäisi olevan kielteinen, koska vakuutetuilla ei ole oikeutta yksityisen eläkelaitoksen varoihin.¹⁵⁵

Työmarkkinajärjestöt ovat usein ilmoittautuneet työeläkejärjestelmän omistajiksi. Onhan kyse järjestelmästä, jonka työmarkkinajärjestöt saivat itse neuvoteltua, joiden maksamisesta sekä työnantajat että palkansaajat itse huolehtivat, ja jonka kehittäminen on ollut työnantajien ja työntekijöiden edustamien järjestöjen omassa hallussa. Korkmanin mukaan (2011) työeläkejärjestelmän tulee kuulua myös poliittisen, demokraattisen vallankäytön alaisuuteen, koska yhteys koko julkisen talouden tilanteeseen on niin vahva. Työeläkejärjestelmä tarvitsee siis poliittisen vastuun kantajan eli valtion ratkaisemaan ongelmatilanteita ja huolehtimaan sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta. Yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta työeläkkeet ovat liian merkittävä instituutio, jotta sen voisi kokonaisuudessaan uskoa parlamentaarisen päätöksenteon ulkopuolelle.¹⁵⁶

3.2. Työeläkealan keskeiset organisaatiot ja päätöksenteko

Vakuutusalan yhteistyötä on tehty Suomessa jo 1800-luvulta lähtien. Jatkosodan aikana, vuonna 1942 perustettuun Vakuutusyhtiöiden Keskusliittoon liittyi 40 vakuutusyhtiötä. Oikeusministeriön vahvistaman organisaation tehtävä oli toimia vakuutuslaitosten keskuselimenä. Merkittävä osa työstä oli eri ministeriöiden lausuntopyyntöihin vastaaminen lain valmisteluiden yhteydessä, erityisesti kun ne liittyivät vallitseviin vakuutuskäytäntöihin ja niiden kehittämiseen.¹⁵⁷

Vakuutusyhtiölain lisäksi Vakuutusyhtiöiden Keskusliitolla oli merkittävä rooli sosiaalivakuutusten kehittämisessä. Keskusliiton harjoittama aktiivinen Pohjoismaiden yhteistyö toi mukaan muista maista saadut kokemukset ja opit. Suomi liittyi myös Euroopan Vakuutuskomiteaan (Comité Européen des Assurances) Keskusliiton kautta

¹⁵⁵ Arajärvi 2011, 194.

¹⁵⁶ Korkman 2011, 213–215.

¹⁵⁷ Ahtokari 1992, 23–27.

jo vuonna 1953 ja tätä kokemusta hyödynnettiin erityisesti vuonna 1989, kun Keskusliitto valmisteli Suomen vakuutusalan liittymistä Euroopan yhteisöön.¹⁵⁸

Työeläkelaitosten liitto (TELA) perustettiin 1964. Vakuutussanomien mukaan TELA virallisten tehtäviensä lisäksi toimii ”eräänlaisena työeläkejärjestelmän puolustuslinnakkeena keskityshyökyjä¹⁵⁹ vastaan”¹⁶⁰. TELAssa on asiantuntemusta, jota hyödynnetään työeläkelakien valmistelussa ja sen kautta työeläkelaitosten näkemykset tuodaan kootusti päätöksentekoon.¹⁶¹ Työeläkeyhtiöt ovat nykyisin Työeläkevakuuttajat TELA ry:n lisäksi myös Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton seuraajan, Finanssiala ry:n jäseniä.¹⁶²

TEL-järjestelmän rahastoinnin ja useiden eläkeyhtiöiden malli edellyttää tasausjärjestelmää, jonka avulla eläkekustannukset jaetaan yhtiöiden kesken. Eläketurvakeskus (ETK) hoitaa tätä tasausjärjestelmää, kokoaa eläkkeiden laskentaa tarvittavat tiedot ja laskee kunkin yhtiön maksusuudet. Usein eläkkeensaajien työurat koostuvat useista työsuhteista, jotka ovat olleet vakuutettuina useissa työnantajan valitsemissa eläkeyhtiöissä.¹⁶³ ETK pitää siis yllä rekistereitä palkansaaajista, hoitaa yhteydet muiden maiden eläkejärjestelmiin ja tuottaa merkittävän määrän tutkimus- ja tilastotietoa.¹⁶⁴ Eläketurvakeskuksen oma julkaisu on Työeläke-lehti.¹⁶⁵

Suomessa lakisäätetyn työeläketurvan sisällöstä säädetään laissa eli eduskunta tekee työeläkelakien muutokset. Työeläkelainsäädännön koordinointi ja valmistelu kuuluvat STM:n vastuulle. Eläketurvakeskus, työeläkelaitokset, työmarkkinajärjestöt ja työeläkelaitosten edunvalvontajärjestö Työeläkevakuuttajat TELA osallistuvat lakien valmisteluun. Myös valtio osallistuu neuvotteluihin, ja työeläkejärjestelmässä vallitsee niin sanottu kolmikantainen hallintotapa. Valtio, työntekijät ja työnantajat sekä yrittäjät

¹⁵⁸ Ahtokari 1992, 124.

¹⁵⁹ Tällä tarkoitetaan lakisäätetyn laien jatkuvana uhkana pidettyä sosialisointia eli työtehtävien siirtoa valtiolliselle laitokselle tai laitoksille.

¹⁶⁰ VS 9/1982, 13.

¹⁶¹ Ahtokari 1992, 72, 125.

¹⁶² Finanssiala 2019, https://www.finanssiala.fi/materiaalit/FAn_jasenet_FFI_members.pdf, 15.1.2019.

¹⁶³ Aro 2006, 224–226.

¹⁶⁴ Aro 2006, 239–240.

¹⁶⁵ Eläketurvakeskus 2019, https://www.etk.fi/blogit/pdf_cat/tyoelake-lehti/, 26.3.2019.

vaikuttavat kaikki eläkelainsäädännön kehittämiseen. EU:lla ei ole suoraa päätösvaltaa suomalaisen työeläkejärjestelmään.¹⁶⁶

Sosiaaliturvan päätöksenteosta muodostui merkittävä osa suomalaista korporatismia. Hannikaisen (2014) mukaan tällä tarkoitetaan työmarkkinaosapuolten organisoitumista, yhteisen luottamuksellisen neuvotteluasetelman luomista ja neuvotteluihin osallistuneiden järjestöjen ja valtion laajaa yhteistyötä. Sosiaaliturvaa koskevat neuvottelut eduista ja kustannusten maksajista hoidettiin neuvotteluryhmissä. Työeläkkeet ovat olleet integroituja osaksi tulopoliittisia kokonaisratkaisuja, joilla on laajasti vaikutettu Suomen talouspolitiikkaan ja yhteiskunnan kehitykseen.¹⁶⁷

Neuvotteluryhmät ovat henkilöityneet vahvasti niiden puheenjohtajiin. Eläkeneuvottelut käytiin Työeläkelaitosten liiton Juhani Salmisen ja pitkään Ilmarisen toimitusjohtajana toimineen Teivo Pentikäisen johtamina, kunnes Ilmarisen uusi toimitusjohtaja Kari Puro otti ohjat 1990-luvun alussa. Hänen nimellään kulkeneeseen kehitysryhmään kuuluivat mm. STTK:n, SAK:n, LTK:n, AKAVAN ja eläkeyhtiö Varman edustajat. Puron ryhmä kokoontui vuosina 1993–2007 ja Puron jäätyä eläkkeelle puheenjohtajaksi tuli ETK:n toimitusjohtaja Jukka Rantala.¹⁶⁸ Hannikaisen (2011) mukaan neuvottelumallissa 90-luvun alussa siirryttiin eläkekomiteatyöstä takaisin alkuaikojen työmarkkinajärjestöjen johtamaan kauteen, jossa jatkuvilla neuvotteluilla valmisteltiin¹⁶⁹ työeläkkeitä koskevat muutokset.¹⁷⁰

Pysyvien ryhmien lisäksi työeläkkeiden ongelmien ratkaisuun ja kehittämiseen on perustettu lyhytaikaisia, tilapäisiä projektityöryhmiä ja annettu tehtäviä selvitysmiehille.¹⁷¹ Poliittisia valtataisteluita käytiin ryhmien välillä esimerkiksi vuonna 1995, kun eduskunnan varapuhemies Matti Louekoski sai STM:n toimeksiannon, koska Pukkilan työryhmän ehdotukset olivat Valtiovarainministeriötä myötäileviä.

¹⁶⁶ Korpiluoma 2011, 39–40.

¹⁶⁷ Hannikainen 2014, 7–8.

¹⁶⁸ Hannikainen 2012b, 279–280, Hannikainen 2012c, 442.

¹⁶⁹ Ks myös kappaleessa 6.4 kommentti Valtiovarainministeriö roolista Suomen tuoreimmassa eläkeuudistuksessa.

¹⁷⁰ Hannikainen 2011, https://www.tyovaenperinne.fi/wp-content/uploads/2011/12/TT_2011.pdf, , 25.3.2019, 29.

¹⁷¹ Johanson & Saari 2010, 39.

Louekosken ehdotuksista lakia työeläkelaitoksista muutettiin vuonna 1997.¹⁷² Käyttämäni hallitusten esitysten perusteella laman aikaiset säästöpäätökset tehtiin lähes poikkeuksetta STM:n virkamiesten vetämissä ryhmissä. Laskelmista keskusteltiin pienen ryhmän kesken ja suunnitelmista informoitiin yleensä Valtion työmarkkinalaitosta, TELAa, ETK:ta ja suurimpia työmarkkinajärjestöjä sekä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliittoa.

Johanson & Sorsa jakavat työeläkkeisiin liittyvät päätöksentekoryhmät neljään kategoriaan: ministeriöiden asettamiin, työeläkejärjestelmän omiin kehitysryhmiin, työmarkkinajärjestöjen ryhmiin ja muihin ryhmiin, joilla hoidetaan Pohjoismainen yhteistyö ja tilastotekniikkaa. Vuonna 2008 pysyviä työryhmiä oli kaikkiaan 32 ja tilapäisiä 15 kappaletta.¹⁷³ Ryhmien muodostama yhteistyöverkosto on monitahoinen ja vaikeasti hahmotettava.

Yksityisten eläkeyhtiöiden kautta tapahtuva vallankäyttö on jakautunut työnantajien ja työmarkkinajärjestöjen edustajille. Yksityiset eläkeyhtiöt hoitavat yli 90 prosenttia palkansaajien ja yrittäjien eläkkeistä. Loput hoidetaan eläkesäätiöiden ja eläkekassojen avulla. Valtion edustajat eivät ole edustettuina eläkeyhtiöiden hallituksissa.¹⁷⁴ Eläkeyhtiöt kilpailevat keskenään ja useimmat kuuluvat vakuutusyhtiöryhmiin tehden yhteistyötä henkivakuutusyhtiöiden, vahinkovakuutusyhtiöiden ja pankkien kanssa.¹⁷⁵ Oikeudellisesti ne harjoittavat yksityistä liiketoimintaa vakuuttamisessa, mutta tehdessään eläkepäätöksiä, ne käyttävät julkista valtaa.¹⁷⁶

Kappaleessa 2.2. on esitetty koko työeläkealan toimeenpano. Eläkelaitoksia valvotaan Finanssivalvonnan toimesta, joka syntyi vuonna 2009, kun pankkien valvonta ja vakuutusalan valvonta yhdistettiin. STM hyväksyi vuosittain eläkeyhtiöiden laskuperusteet ja vakuutusehdot. Finanssivalvonnan edeltäjän Vakuutustarkastuksen vastuulla oli yksittäisten vakuutusyhtiöiden valvonta, yhtiöiden taloudellisen tilanteen, riskienhallintamenetelmien ja vakavaraisuuden seuranta.¹⁷⁷

¹⁷² Vauhkonen 2012b, 373; Johanson & Sorsa 2010, 45.

¹⁷³ Johanson & Sorsa 2010, 104–105.

¹⁷⁴ Kallio 2011, 126, 139–143.

¹⁷⁵ Aro 2006, 238.

¹⁷⁶ Kallio 2011, 126.

¹⁷⁷ Aro 2006, 246.

3.3. Ruotsin järjestelmä

Ruotsissa on järjestetty viisi neuvoa-antavaa kansanäänestystä toisen maailmansodan jälkeen: siirryttäessä oikeanpuoleiseen liikenteeseen vuonna 1955, päätettäessä yleisestä lisäeläkejärjestelmästä (ATP) vuonna 1957, ydinvoimasta vuonna 1980, EU-jäsenyydestä vuonna 1994 ja eurovaluutan käyttöönotosta vuonna 2003.¹⁷⁸ ATP-lisäeläkejärjestelmä astui voimaan vuonna 1960 ja se täydensi vuonna 1913 voimaan tullutta kansaneläkejärjestelmää kattaen kaikki 16-vuotta täyttäneet palkansaajat ja yrittäjät.¹⁷⁹ Sen säätäminen oli pitkän eläkepoliittisen konfliktin lopputulos. Vastakkaiset näkemykset liittyivät työeläkkeen vapaaehtoisuuteen tai pakollisuuteen sekä siihen, kenen toimesta työeläkejärjestelmää hallinnoidaan. Työnantajien tukema oikeisto yhdessä kansapuolueen kanssa olisivat halunneet työeläkkeet yksityisten vakuutusyhtiöiden hoitoon, mutta sosiaalidemokraattien ja ammattiyhdistysjärjestöjen ajama pakollinen, valtiollinen järjestelmä valittiin valtiopäivillä.¹⁸⁰ Ruotsin eläkejärjestelmän valtiollinen toimeenpano vuonna 1958 ratkesi yhden äänen erolla eduskunnan äänestyksessä ja työntekijäjärjestöjen ja sosiaalidemokraattien ajama vaihtoehto vaati yhden liberaalin kansanedustajan pidättäytymisen äänestyksestä.¹⁸¹

Ruotsin työeläkejärjestelmän muodostuminen oli selkeämmin kuin Suomessa oikeiston ja vasemmiston erilaisten poliittisten näkemysten välisen kamppailun lopputulos. Suomessa poliittiset rintamat olivat jakautuneet myös palkansaaja- ja maatalousväestön etujen ajamista varten. Myöskään Suomen vasemmisto ei ollut samalla lailla yhteinen kuin Ruotsissa. Suomessa heikompi ammattiyhdistysliike ja sosiaalidemokraattinen puolue joutuivat hyväksymään työnantajien toivoman hallinnointimallin ja myöhemmät muutosyritykset ovat osoittautuneet liian tehottomiksi.¹⁸²

¹⁷⁸ Sveriges Riksdag 2018, <http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/demokrati/folkomrostning/>, 6.12.2018.

¹⁷⁹ Hannikainen 2012b, 340.

¹⁸⁰ Salminen 1987, 170–173.

¹⁸¹ Petersen & Åmark 2006, 169.

¹⁸² Salminen 1987, 170–173.

Ruotsin ATP-lisäeläkejärjestelmän täyden vanhuuseläkkeen taso oli 60 prosenttia keskimääräisestä eläketulosta, johon laskettiin mukaan 15 parasta vuotta ja eläkkeiden korottamiseen käytettiin vuosittain kuluttajahintaindeksiä. Eläkeikä oli liukuva siten, että eläkettä pienennettiin, mikäli eläkkeelle jäätiin ennen yleistä eläkeikää¹⁸³.

Lisäeläkejärjestelmän rahoitus hoidettiin työnantajamaksuin ja kansaneläkejärjestelmän ja lisäeläkejärjestelmän hallinto oli yhdistetty julkiseen virastoon, Riksförsäkringsverketiin.¹⁸⁴ Nykyinen Pensionsmyndighet koordinoi sosiaalivakuutuksiin luettavia ansaintaeläkkeitä, rahastoeläkkeitä ja takuueläkkeitä. Myös valtiolliset sijoitusrahastot ovat sen valvonnassa. Tämän lisäksi työntekijöillä oli usein kollektiivisiin työmarkkinasopimuksiin perustuvia lisäeläkkeitä, joiden hallinto ja sijoitukset ovat yksityisen sektorin hoidossa.¹⁸⁵

¹⁸³ Eläkeikä oli 67 aina vuoteen 1976 asti, jolloin ikä laski 65 vuoteen. Alin mahdollinen eläkeikä aleni 63 vuodesta 60 vuoteen, niille joilla oli mahdollisuus osapäivätyön ja eläkkeen yhdistämiseen (Hannikainen 2012b, 340).

¹⁸⁴ Hannikainen 2012b, 340.

¹⁸⁵ Pensionsmyndigheten 2018, http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20091173-med-instruktion-for_sfs-2009-1173, 6.12.2018.

4. TYÖELÄKKEIDEN KEHITYS VUOSINA 1980–1996

Työeläkkeiden historia Suomessa kattaa varsin lyhyen ajanjakson 1960-luvulta tähän päivään. Tämä kaventaa mahdollisuuksia pitkän aikavälin tulosten tarkasteluun, mutta tämänkin tutkimuksen kattamaan ajanjaksoon välittyvät ne suuret trendit, joiden luomisessa työeläkejärjestelmät ovat olleet merkittävässä roolissa: hyvinvointivaltion laajentumisen jälkeinen valtion, työnantajien ja työntekijöiden intressien yhteensovittamisen aika ja toisaalta uuden sosiaalisen luokan eli työeläkeläisryhmän synty.¹⁸⁶ Suomi ja Ruotsi ovat sopeutuneet teollisuusmaiden yhteiseen rintamaan uudistamalla sosiaalipolitiikkaansa olemassa olevien järjestelmien ja mallien avulla ja joutuneet tekemään sen talouden taantuman ja julkisen alijäämän paineessa. Niemelä & Salminen (2019) tuovat esiin sen, että eläkkeiden tarkastelu on muuttunut ”politiikan skientisoimiseksi”, jolla pieni ryhmä asiantuntijoita ja virkamiehiä johtaa kehitystä teknisten yksityiskohtien ja taloudellisen rationaalisuuden avulla.¹⁸⁷

Erottelen eläkejärjestelmään tehtyjä muutoksia sosiaalista, taloutta ja modernisointia koskevien käsitteiden avulla. Taulukossa 4 olen laskenut Vakuutussanomien aineistojen ja hallitusten esitysten tuottamien havaintojen määrän suhteellisen osuuden jakamalla ne edellä mainittuihin kolmeen luokkaan.

Vakuutussanomissa ja hallituksen esityksissä korostettiin taloudellisia näkökohtia lähes yhtä suurella painotuksella. Hallituksen esitykset eivät tuoneet yhtä tärkeänä esille modernisoinnin tarpeita, mutta tämä selittyy myös sillä, että kyse on päätösprosessin viimeisestä vaiheesta. Vakuutussanomien voi käsitellä asioita koko skaalan avulla, varhaisista ideoista lopputulosten esittelyyn. Sosiaalipoliittisissa, eläkkeiden riittävyttä korostavissa kannanotoissa on merkittävä ero. Lakiesitysten perusteluissa ja niiden taustoissa korostetaan TEL-järjestelmän roolia yksilöiden turvana ja eläkeläisryhmän

¹⁸⁶ Niemelä & Salminen 2019, 9.

¹⁸⁷ Niemelä & Salminen 2019, 10.

riittävän tulotason takaajana (38 prosenttia). Vakuutussanomissa tämä näkökulma oli esillä vain hajanaisissa artikkeleissa (9 prosenttia) ja havainnoissa.

Taulukko 4. Vertailu Vakuutussanomien ja hallitusten esitysten vuosina 1980–1996 työeläkkeitä koskevista kannanotoista.

	Eläkkeiden riittävyys sosiaalinen	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys talouspoliittinen	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi
Vakuutussanomien	9 %	31 %	35 %
Eduskunta	38 %	37 %	25 %

Vakuutussanomien yksityisten alojen työeläkejärjestelmiä käsittelevistä artikkeleista 25 prosenttia olivat puhtaasti lukijakunnan tiedottamista, jotka keskittyivät kertomaan työeläkkeisiin liittyvistä aiheista täysin neutraalilla tavalla. Vuosittain muuttuvat indeksit ja eläkemaksujen prosentit ovat esimerkkejä tämän tyyppisistä neutraaleista aiheista.

Havaintomatriisiin (taulukko 5) olen valinnut mukaan Vakuutussanomien ja hallitusten esitysten kolme yleisintä TEL-järjestelmiä koskevaa diskurssia. Institutionaalisen muutoksen yleisin käsittelyperiaate (luokittelu) oli taloudellinen diskurssi eläkejärjestelmän muutoksista, joissa viitattiin julkisen talouden kestävyystavoitteeseen. Tämä oli yleisin tapa puhua TEL-järjestelmästä molemmissa aineistoissa.

Vakuutussanomissa korostuivat yksityisen ja julkisen toimeenpanon raja-alue tai ristiriita, kuten luokittelussa olen sitä kutsunut. Tämä oli kvantitatiivisen luokittelun toiseksi eniten havaintoja kerännyt tapa puhua TEL-järjestelmästä Vakuutussanomissa. Ristiriita on voimakas sana, eikä sillä tässä yhteydessä tarkoiteta, että kaikki havainnot olisivat selkeästi yksityisen toimeenpanon puolesta tai vastaan. Sosialisointikeskustelu ja ideat yhdestä valtiollisesta eläkeyhtiöstä ovat hyvä esimerkki tällaisesta diskurssista. Sitä ei esiinny hallitusten esityksissä. Tutkimalla eduskuntakeskusteluiden ja valiokuntien pöytäkirjoja, olisi tällaisia näkemyksiä mahdollisesti esiintynyt.

Kolmanneksi yleisin Vakuutussanomien tapa käsitellä TEL-järjestelmää olivat TEL-järjestelmän kehitystyöhön liittyvät aiheet ja kommentointi. Niissä pohdittiin yleistä

luottamusta eläkejärjestelmään. Tällä tarkoitetaan havaintoja, joissa tuodaan esille kansantaloutta pienemmässä mittakaavassa huoli eläkkeiden tasosta, yhtiöiden ja järjestelmän maksukyvyistä, väärinkäytöksistä jne. Keskustelu yksityisten eläkeyhtiöiden asemasta, vakavaraisuudesta ja vakuutusvalvontaan liittyvistä aiheista oli jatkuvaa. Erityisen paljon sitä käytiin Eläke-Kansan konkurssin jälkeen.

Eläkeläisten toimeentulosta keskusteltiin Vakuutussanomissa selkeästi vähemmän kuin hallituksen esitysten perustelussa. Tämä johtune siitä, että vakuutusalan taloudellinen huoli eläkejärjestelmän rahoituksesta koski valtaosin tulevia suurten ikäpolvien eläkkeitä ja tästä kertyviä eläkevastuita. Eläkkeelle siirtyvien tulotaso suhteessa palkansaajiin nähtiin vakuutusalan näkökulmasta selkeästi valtion eikä yksityisen eläkejärjestelmän vastuuksi. Näin myös vuonna 1996 teknisesti määriteltiin, koska työeläkejärjestelmä ei takaa suoraan minimiansioita ja oikeus kansaneläkkeeseen muutettiin työeläkevähenteiseksi.¹⁸⁸

Kaikki luokittelutekijät ja havaintojen määrä on kerätty liitteeseen 1 siten, että taulukossa 6 on hallitusten esitysten havainnot ja taulukkoon 7 on kerätty Vakuutussanomien havainnot.

Taulukko 5. Kolme Vakuutussanomien ja hallitusten esitysten yleisintä luokittelutekijää

Vakuutussanomien	Eläkkeiden riittävyys sosiaalinen	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys talouspoliittinen	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi
Eläkejärjestelmän uudistukset huomioimalla julkisen talouden kestävyyden yleinen tavoite		Vakuutussanomien (n=46) Eduskunta (n=135)	
Yksityisen ja julkisen toimeenpanon			Vakuutussanomien (n=45)

¹⁸⁸ Hannikainen 2012b, 291.

ristiriita			
Kansalaisten luottamus eläkejärjestelmiin sisältäen vakuutusvalvonnan			Vakuutussanommat (n=40)
TEL-järjestelmän toimintakyky sisältäen kyvyn tukea työssä jatkamista ja turvattua eläkkeelle siirtymistä	Eduskunta (n=106)		
Eläkeläisten köyhtymisvaara	Eduskunta (n=66)		

4.1. Eläkkeiden riittävyys

4.1.1. TEL-järjestelmän sosiaalinen toimintakyky

Sosiaalisten riskien kuten vanhuuden, työkyvyttömyyden ja työttömyyden sekä perheenelättäjän kuoleman varalta työeläkevakuutus on palkansaajan tärkein vakuutusmuoto.¹⁸⁹ Hallituksen esityksissä tämä eläkkeiden kehittämiseen liittyvä tekijä oli tärkein (liite 1, taulukko 6). Vanhuus- ja perhe-eläke-edut karttuvat vuosittain sovitun karttumisprosentin mukaisesti, jonka takia riittävän eläketurvan saamiseksi tarvitaan riittävän pitkä työura, palkkataso ja poikkeustilanteita varten laadittu taattu tulotaso.

Etuja kartutettiin vielä tupossa vuonna 1974, kun Lindblom-sopimus nosti vuonna 1975 karttumisprosentin yhdestä prosentista puoleentoista prosenttiin vuodessa, joka 40

¹⁸⁹ Pentikäinen 2009, 73.

vuoden työskentelyllä toisi eläkkeen tavoitetason 60 prosenttiin palkasta.¹⁹⁰ Ylieläkekeskustelun jälkeen vuonna 1979 eläke laskettiin neljän viimeisen vuoden ansioista, joista huomioitiin kaksi ansiotasoltaan keskimmäistä vuotta (aiemmin kaksi parasta). Tällöin indeksiin tehdyillä muutoksilla TEL-järjestelmän etuja huononnettiin ensimmäistä kertaa.¹⁹¹

Joustavasta eläkeikäjärjestelystä eli yksilöllisestä varhaiseläkkeestä, varhennetusta vanhuuseläkkeestä ja osa-aikaeläkkeestä päätettiin vuonna 1985 eduskunnassa.¹⁹² Vakuutusalan mukaan joustava eläkeikä on ”tarpeen sanelema”, koska työkyky ja iän mukanaan tuomat muutokset ovat yksilöllisiä. Ammattiin sidotuilla eläkeikäkäytännöillä yksilöllisyys ei ollut kokonaan ratkaistavissa. Joustava eläkeikäjärjestelmä koettiin sosiaaliturvan merkittäväksi parannukseksi.¹⁹³

Sosiaali- ja terveysministeri Matti Puhakan mielestä joustavaan eläkeikäjärjestelmään voitiin siirtyä, koska ”Suomessa ei ole kansantaloudellisia eikä eläkepoliittisia perusteita yleisen eläkeiän laskemiseen”. Hän mainosti työnantajien suuntaan, ettei joustava eläkeikämuutos ollut taloudellisesti suuri asia ja korosti sitä, että tarvittaessa suomalaisesta eläkejärjestelmästä tulisi voida siirtyä eläkkeelle 55-vuoden iässä. Työnantajat olivat neuvotteluvaiheessa varoittaneet eläkepommin rakentamisesta, joka ei ole hallittavissa. Erityisesti ongelmia aiheutti työkyvyttömyyden määritelmän muuttuminen siten, että ”eläkeoikeus sijoittuu täysin työkykyisen ja työkyvyttömän välimaastoon”.¹⁹⁴

Ilmarisen toimitusjohtaja Juhani Salminen oli huolissaan rahoituksesta etenkin koska hallituksen esityksen kustannusarvio poikkesi eläkekomitean ja työmarkkinajärjestöjen arvioista. Salmisen mukaan osa-aikaeläke ja yksilöllinen varhaiseläke saisivat suosiota samaan tapaan kuin Ruotsissa, jossa joka viides palkansaaja käytti mahdollisuutta supistaa työaikaansa osa-aikaeläkkeen avulla. Salminen ja Eläke-Varman toimitusjohtaja olivat samaa mieltä työnantajien kanssa, että alimmaksi eläkeiäksi olisi

¹⁹⁰ Eläketurvakeskus 2018, <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/tasokorotus-1975/>, 6.12.2018.

¹⁹¹ Hannikainen 2012d, 190

¹⁹² HE 85/1985

¹⁹³ VS 4/1985, 3.

¹⁹⁴ VS 4/1985, 6.

tullut valita 60-vuotta ”yritysten kustannuskehityksen ja kansainvälisen kilpailukyvyn” takia.¹⁹⁵ Hallituksen esityksessä yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajaksi ehdotettiin 55-vuotta ja varhennetun vanhuuseläkkeen alaikärajaksi 60-vuotta. Hallituksen mielestä joustava eläkeikäjärjestelyn toteutus tulisi toteuttaa ”ilman olennaisia lisäkustannuksia henkilöstöpolitiikan eräänä keinona”.¹⁹⁶ Tällöin käytettiin laskelmien vaihtoehtoiskustannuksena ilmeisesti valtion maksamaa työttömyyskustannusta eikä käytössä olevan työvoima tuottavuutta. Laskelmat yksilöllisen varhaiseläkkeelle siirtyvien määrästä olivat liian pieniä ja vuonna 1986 tälle eläkkeelle haki jo 14 800 henkilöä.¹⁹⁷

Perhe-eläkkeet lisättiin TEL-etuihin jo vuonna 1967. Tuolloin leskeneläkkeen ajatus perustui miehen velvollisuudelle elättää perhe ja edunsaaja oli aina naisleski. Vuodesta 1983 valmisteltu perhe-eläkejärjestelmä muutettiin 1.7.1990 siten, että etujen saajan sukupuolella ei ollut enää merkitystä, mutta leskeneläke oli saajan oman vanhuuseläkkeen perusteella laskettava. Suuri oma eläke vähensi leskeneläkkeen määrää.¹⁹⁸ Myös Ruotsissa perhe-eläkeuudistus toteutettiin vuonna 1990. Mies- ja naisleskille taattiin samat oikeudet, mutta siirtymäajaksi sovittiin 50 vuotta.¹⁹⁹

Perhe-eläkeuudistus saatettiin voimaan kaikkiin eläkejärjestelmiin. Eläketoimikuntaa vetäneen Eläke-Kansan toimitusjohtaja Altti Aurelan mukaan uudistuksessa keskityttiin parantamaan lasten eläketurvaa ja erimielisyydet käytiin lähinnä olemassa olevien etujen leikkaamisesta ja STTK:n väitteestä, jonka mukaan kyse oli tulonsiirrosta naisleskiltä työnantajille.²⁰⁰

Eläkekomitea 1990:n raportti sai kiitosta vuoden 1992 Vakuutussanomissa, joskin työtä olisi lehden mukaan paljon jäljellä. Eläkkeelle siirtyvien ihmisten määrä oli taloudellisesti kestämaton tilanne ja riitelevien työmarkkinajärjestöjen työlle edellytettiin valtion ”viisasta ohjausta”.²⁰¹ Eläkkeen karttumisen ja maksujen välistä

¹⁹⁵ VS 4/1985, 7–9.

¹⁹⁶ HE 85/1985, 1,6.

¹⁹⁷ VS 1 /1987,33.

¹⁹⁸ Hannikainen 2012e, 239.

¹⁹⁹ Hannikainen 2012e, 240.

²⁰⁰ VS 10/1989, 9.

²⁰¹ VS 1/1992, 3.

yhteyttä tiivistettiin edelleen vuonna 1996, jolloin sovittiin eläkepalkan laskennasta siten, että mukaan huomioitiin työsuhteen 10 viimeisen vuoden palkat. Tämän lisäksi eläkepalkkaa laskettaessa voitiin jättää pois enintään kolmasosa sellaisia kalenterivuosia, joiden ansiot olivat alle puolet kaikkien vuosien keskimääräisestä ansiosta. Vasta vuoden 2005 eläkeuudistuksessa sovittiin eläkkeiden laskemisesta vuosittain siten, että eläke kertyy kultakin kalenterivuodelta erikseen.²⁰² Tämä vaihtoehto oli keskusteluissa jo ennen vuotta 1996, jolloin komitean puheenjohtaja Kari Puron mukaan, vuositekniikalla olisi keskimääräisiä eläkkeitä saatu pudotettua 10–15 prosenttia.²⁰³

4.1.2. Eläkeläisten köyhtymisvaara

Työeläkejärjestelmä on osa suomalaisen hyvinvointivaltion tukipilareita muun sosiaalivakuutuksen²⁰⁴ ohella. Suomen perustuslaissa on taattu oikeus perustoimeentuloon työkyvyttömyyden, vanhuuden ja huoltajan menetyksen takia. Nämä turvat hoidetaan vakuutustekniikkaa hyödyntämällä säätämällä työeläke- ja kansaneläkelait.²⁰⁵

Eläkejärjestelmän indekseillä vaikutetaan eläketurvan tasoon sekä ennen eläkkeen alkamista, että sen jälkeen. Hintojen nousun ja reaaliensiodien nousun vaikutus tulee huomioida eläkkeissä, joten aihe sopi hyvin osaksi tulopoliittisia neuvotteluita. Ansiotason ja kuluttajahintaindeksin painoarvot ovat vaihdelleet TEL-järjestelmässä siten, että ennen vuotta 1977 indeksi seurasi palkkatasoa kokonaisuudessaan ja tämä koski myös eläkkeellä olevia alle ja yli 65-vuotiaita.²⁰⁶

Tämän jälkeen jako ansioiden ja kuluttajahintojen välillä oli 50/50 aina vuoden 2005 eläkeuudistukseen saakka, jolloin luotiin palkkakerroin. Siinä ansiotasolla oli 80 ja

²⁰² Eläketurvakeskus 2019, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/el%C3%A4kkeeseen_oikeuttavat_ansiot_ja_el%C3%A4kepalkan_m%C3%A4%C3%A4ritys.pdf, 29.1.2019.

²⁰³ VS 3/1993, 7.

²⁰⁴ Muita sosiaalivakuutuksia työeläkkeiden ohella ovat kansaneläkkeet, työtapaturmavakuutus, sairausvakuutus ja työttömyysvakuutus (Korpiluoma 2011, 10–12).

²⁰⁵ Korpiluoma 2011, 16.

²⁰⁶ Aro 2006, 166.

kuluttajahinnoilla 20 prosentin painoarvo.²⁰⁷ Eläkejärjestelmän etuja säädettiin laman aikana indeksien avulla moneen kertaan vuosina 1992–1994. Eläkkeitä jätettiin taloudellisten syiden takia korottamatta eikä kaikkia leikkauksia palautettu eläkejärjestelmään taloudellisen tilanteen parannuttua vuonna 1996.²⁰⁸

Vakuutusala ei halunnut kantaa sosiaalivakuutuksen idean mukaista kokonaisvastuuta etujensaajista. Saksan sosiaalivakuutusjärjestelmän esittelyn yhteydessä vuonna 1985 Vakuutussanomissa otetaan selkeästi vastustava kanta yksityisen vakuutusalan roolista sosiaalivakuutuksessa:

Suomessa käyty keskustelu palkkasidonnaisen sosiaaliturvan solidaarisuudesta on väärillä urilla, sikäli kuin se koskee vakuutusyhtiöiden hoidossa olevia lakisääteisiä vakuutuksia. Näissäkin kyse vakuutuksellisen idean kannalta ei varsinaisesti ole lainkaan sosiaaliturvasta...työeläkevakuutuksessamme on kysymys puhtaalla vakuutusperiaatteella toimivasta eläkevakuutuksesta, joka vain on lakisääteistetty.²⁰⁹

Eläkkeiden suuruudesta ja indekseistä neuvotelleet työmarkkinajärjestöjen edustajat olivat usein vaikean tilanteen edessä, koska heillä ei ollut käytössään tietoa siitä, miten inflaatio tulevaisuudessa käyttäytyy. Olen kerännyt kuvioon 1 TEL-palkkasumman kehityksen ja kuluttajahintojen muutoksen. Siitä voi esimerkiksi nähdä miten, vuosien 1987–1989 välisestä kuluttajahintamuutoksesta tuli poikkeustilanne.

Vuonna 1994 hallituksen esityksessä todetaan, että työvoimakustannusten- ja talouskehityksen heikentyessä, ei TEL-maksua voitu nostaa kyseiselle vuodelle. Näin myös indeksitarkistuksista haluttiin luopua.²¹⁰ Kaikki oli tarkoitus osallistuttaa eläkejärjestelmän kustannusten hallintaan työnantajien kustannusten kurissa pitämiseksi.

Vuonna 1995 tehdyssä sopimuksessa 65-vuotiaiden indeksiä heikennettiin siten, että palkansaajien ansioiden kehittyessä työeläkkeet nousivat palkkoja hitaammin. Suhde

²⁰⁷ Aro 2006, 166.

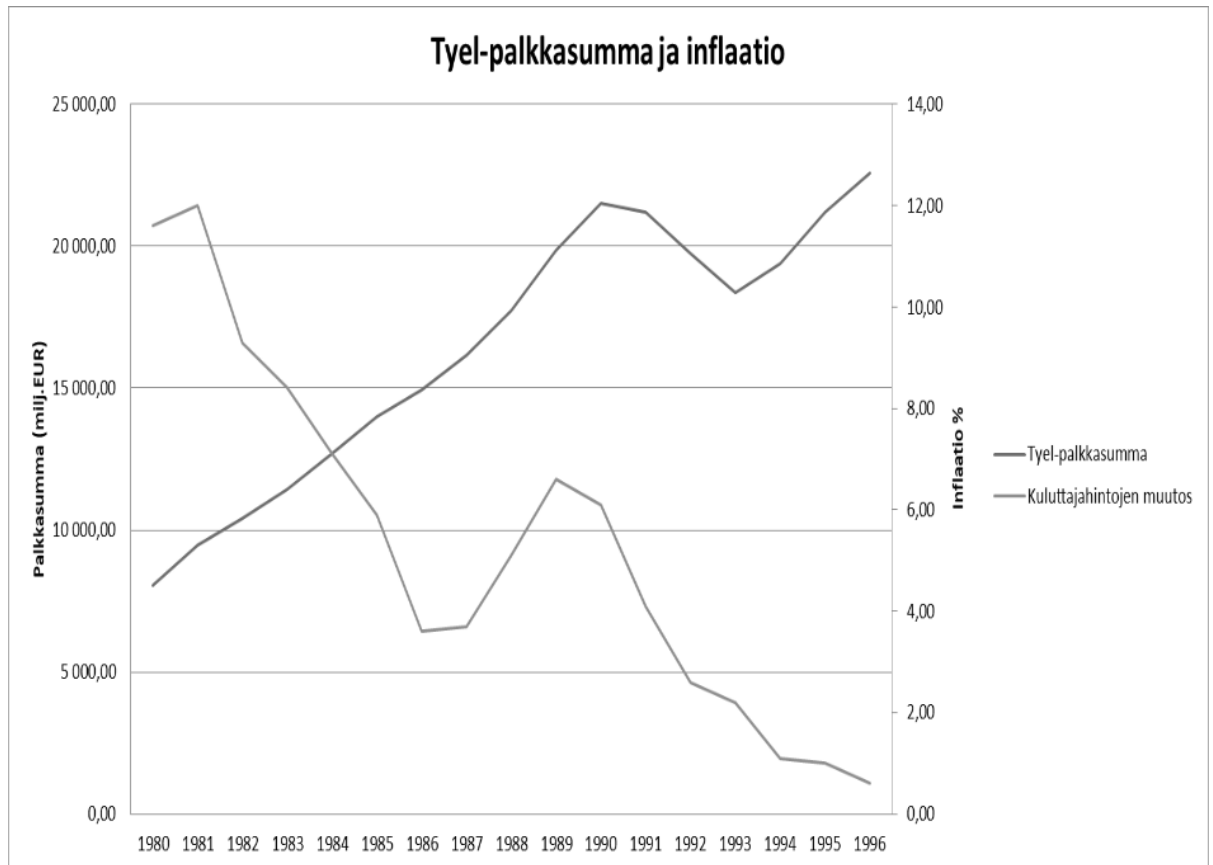
²⁰⁸ Eläketurvakeskus 2019, <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/vuoden-1996-muutokset/>, 29.1.2019.

²⁰⁹ VS 1/85, 25.

²¹⁰ HE 104/1994, 2–3.

painoarvoilla oli 20 ansioista ja 80 kuluttajahintojen muutoksesta.²¹¹ Eläkkeiden tasoa oli säädelty yksivuotisilla laeilla vuosina 1993–1995, mutta vuonna 1996 taitetun indeksin järjestelmä otettiin pysyvään käyttöön. Myös tulevan ajan karttumisprosentteihin puututtiin, jonka takia ennaikaiselle eläkkeelle joutuvan eläketaso putosi suhteessa työelämässä jatkavan työntekijän eläketasoon.²¹² Pikaisten säästöjen luomasta taitetun indeksin mallista tuli eläkejärjestelmään pitkäaikainen ominaisuus.

Kuvio 1 TEL-palkkasumma ja kuluttajahintojen muutos 1980–1996.



Lähde: Vakuutusvuosikirjat 1980–1996.

²¹¹ Hannikainen 2012b, 292.

²¹² Eläketurvakeskus 2019, <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/vuoden-1996-muutokset/>, 29.1.2019.

4.2. Ansioeläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys

Suomalaisen hyvinvointivaltio kasvoi 1960 -luvun alusta 1980-luvun loppuun. Elintaso nousi nopeasti ja muutto kaupunkeihin tapahtui eurooppalaisittain myöhään. Ansiosidonnaiset palkkatyöhön perustuvat edut kamppailivat tasaetuksiin perustuvan sosiaaliturvan kanssa. Samoin keskustelu sosiaaliturvan tehtävien hoidosta yksityisellä tai julkisella puolella lisääntyi.²¹³

4.2.1. Julkisen talouden kestävyystavoitteiden vaikutus eläkkeisiin

Ansioeläkejärjestelmässä on tyypillistä, että eläkkeen kertymä on riippuvainen työskentelyn pituudesta ja työansioden määrästä koko työuran aikana. Rahastoivassa järjestelmässä kaikki tarvittavat varat kerättäisiin ennalta eläkevastuiden katteeksi, jonka takia rahastot muodostuisivat kansantalouden kannalta ongelmallisen suuriksi. Suomen järjestelmässä alle 30 prosenttia rahastoituja varoja ja yli 70 prosenttia kuuluu jakojärjestelmään.²¹⁴

Tulevaisuuden rahoituksen varmistamiseksi tarvitaan pitkän aikavälin suunnitelmia. Yksi ensimmäisistä tällaisista suunnitelmista julkaistiin vuonna 1980, kun STM:n asettama työryhmä puheenjohtaja Altti Aurelan johdolla laati STAT-selvityksen. Silloinen sosiaali- ja terveysministeri Katri-Helena Eskelinen ei olisi halunnut selvitykseen mukaan sosiaalivakuutusta ja kommentteja kansaneläkeuudistuksen tarpeesta. Työryhmä ennusti Suomen sosiaaliturvamenojen nousevan neljännekseen bruttokansantuotteesta vuoteen 2020 mennessä. Suurin muutos tapahtuisi eläkemenossa työryhmän laskiessa työeläkemenoiksi noin 30 prosenttia palkoista, jotka työnantaja joutuu kustantamaan (tuolloin vuonna 1980 luku oli noin 13 prosenttia). Sosiaalivakuutusmaksujen tason työryhmä oletti nousevan 22 prosentista 40 prosenttiin, jolla olisi kansantalouden kilpailukykyä heikentävä vaikutus. Tasapaino työeläkkeiden maksussa kuitenkin onnistuisi, jos palkkojen reaaliansiotaso nousisi puoli prosenttia hitaammin kuin bruttokansantuote. STM ehdotti lisäksi ”tasoittavaa lisärahastointia”, jolla eläkekulujen tulevaisuuden kulupiikki hoidettaisiin.²¹⁵

²¹³ Hannikainen 2014, 7–10 .

²¹⁴ Korpiluoma 2011, 13–14.

²¹⁵ VS 5/1980, 9-10.

Työeläkelaitosten puheenjohtaja Juhani Salminen ilmaisi samana vuonna huolen työeläkelaitoksiin kohdistuvasta vastuuvajauksesta, joka jatkoi edelleen kasvuaan. Vuonna 1980 työeläkemaksut eivät olleet riittävällä tasolla TEL-laissa säädettyyn vähimmäisturvaavuuteen nähden. Lisäksi julkisessa keskustelussa oli ollut esillä ajatuksia siitä, että työeläke voisi perustua muuhun kuin suoraan ansiotuloihin eli ansioperusteisuudesta voitaisiin poiketa.²¹⁶

TEL-järjestelmän rakennusvaihe päättyi 1980-lukuun, kertoi Eläke-Varman toimitusjohtaja Juhani Kolehmainen. Seuraava vaihe edellytti hänen mukaan aukkojen paikkaamista ja laatuun keskittymistä. Edellisenä vuosikymmenenä tehdyt maksutason tilapäiset alennukset vaaransivat TEL-järjestelmän tulevaisuuden. Näitä oli perusteltu talouslaman elvytystoimenpiteinä.²¹⁷ Kolehmaisen toiveesta huolimatta tilanne jatkui samana aina vuoteen 1985, jolloin TEL-maksua hyvin varovaisesti nostettiin 11,10 prosentista 11,5 prosenttiin palkkasummasta.²¹⁸

Työeläkejärjestelmä oli 1980-luvun alussa haastavassa tilanteessa. Vuoden 1980 maksuprosentti oli 13,3 prosenttia palkkasummasta. Järjestelmän ja vakuutusalan laskelmista ja vastustuksesta huolimatta, poliittiset päättäjät olivat päättäneet ”lainata” järjestelmästä alentamalla työnantajien sosiaaliturvakustannuksia. Tällä katkaistiin rahoituksen väärään suuntaan mennyt kehitys suhteessa vuosittain kasvaviin eläkevastuisiin. Vuotuinen työeläkemaksun korotustarve olisi työeläkealan laskelmien mukaan 0,4 % vuodessa seuraavien 20 vuoden ajan.²¹⁹ Tavoitteesta oltiin vuoden 1990-laman alkaessa 0,4 % jäljessä, koska maksutasoon tehtiin yhteensä kolmen prosentin kertakorotus vuosille 1989 ja 1990. Järjestelmään kertyi näiden vuosien aikana merkittävä vaje, jota lähdettiin paikkaamaan myöhemmin.

Olen laatinut maksuista kuvaajan (kuvio 2), jossa esitän TEL-maksun prosentteina palkkasummasta vuosittain. Vuodesta 1993 lähtien maksuvastuu jakautui myös työntekijöille. Tämä osuus sisältyy TEL-kokonaismaksuun. Lineaarinen kuvaaja näyttää miten maksu kehittyi tasaisen muutoksen käyrällä. Todellisuudessa lähtötilanteessa

²¹⁶ VS 6/1980, 65.

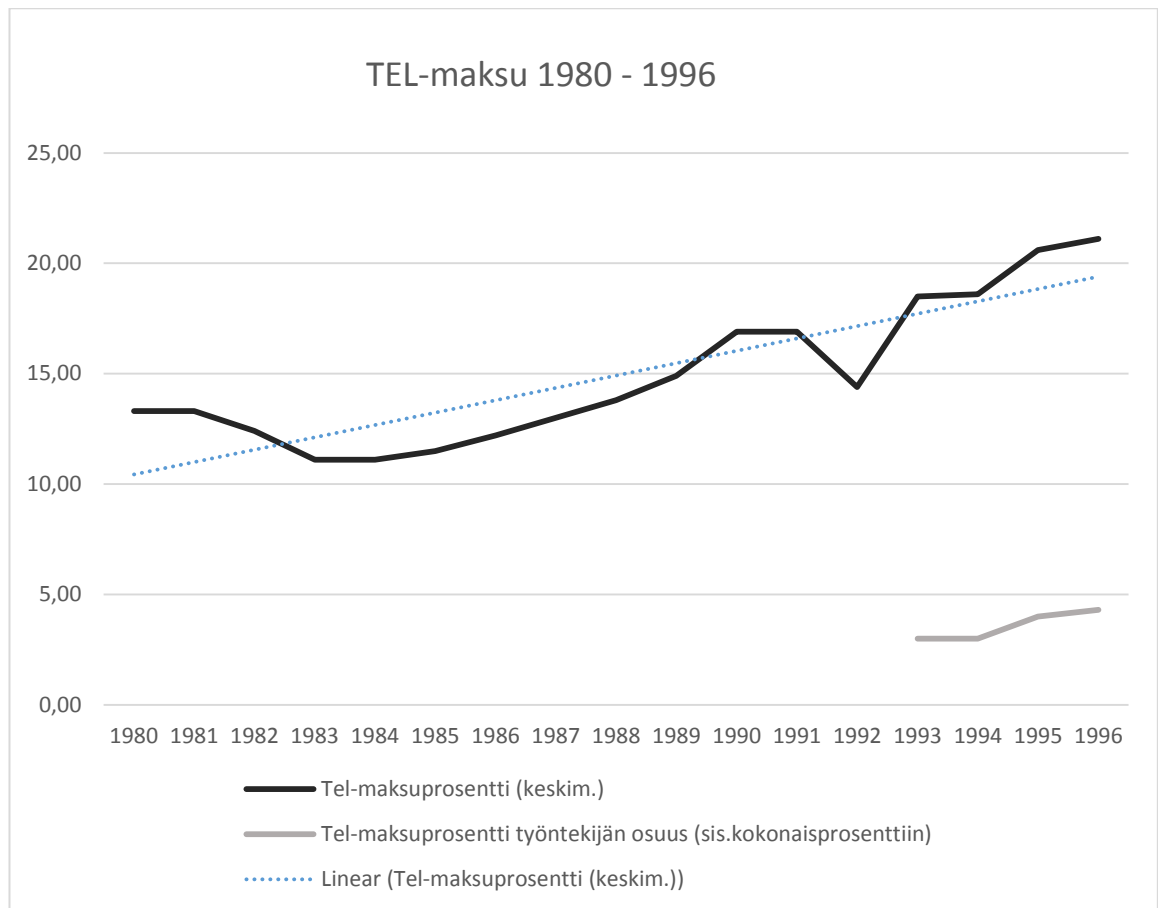
²¹⁷ VS 10/1980, 8.

²¹⁸ Suomen Vakuutusvuosikirja 1986, 10.

²¹⁹ VS 10/1981, 9.

vuonna 1980 oltiin jo pitkän ajan laskelmien alapuolella. Inflaatio kiihtyi 1980-luvun lopulla 6-7 prosenttiin. Ruotsissa vauhti oli vielä suurempi eli noin 10 prosenttia²²⁰. Lama kuitenkin hillitsi inflaatiokehitystä ja inflaation kasvukehitys katkesi nopeasti.²²¹

Kuvio 2. TEL-maksu 1980–1996.



Lähde: Vakuutusvuosikirjat 1980–1996.

TEL-järjestelmän pitkän ajan laskentamalli vakuutusmaksujen keräystahdista sai nopeasti aseman lähes virallisesti noudatettavana tavoitteena:

Eläkepommi savuaa....suurten ikäpolvien painava pilvi lepää painavana eläkevakuutuksen yllä. Jo pitkään ovat tiedot eläketaakan raskaudesta kulkeutuneet eri tahoilla ja ammattimiehet erityisesti ovat tätä tietoa viestittäneet. Tähän mennessä on maksutaakan suhteen kevytmielisesti turvauduttu työeläkemaksulla elvytykseen, vaikka tätä taakkaa olisi pitänyt tasoittaa mahdollisimman paljon etukäteen pysymällä vakuutusteknisesti

²²⁰ Kiander & Vartia 1998, 119.

²²¹ Kiander & Vartia 1998, 119.

lasketussa maksuohjelmassa....sosiaalivakuutuksen suuret huolet ovat eläkepuolella.²²²

Maksualennukset jatkuivat vuoden 1983 alusta voimaan astuneella uudistuksella. Nuorten työntekijöiden TEL-maksua porrastettiin niin että keskimääräinen maksu puolittui. Heinäkuun alusta vuonna 1982 kaikkiin työeläkkeisiin tehtiin 3,59 prosentin indeksitarkistus.²²³

Suomen vaihtotaseen ongelmia pyrittiin toisen maailmansodan jälkeen ratkaisemaan markan devalvoinneilla. Vuonna 1982 tehtiin kaksi devalvaatiota. Samalla voimistui kriittinen keskustelu inflaatio-devalvaatiokierteestä, jonka todettiin vahingoittavan taloutta.²²⁴ Tuolloin tehty devalvaatio oli vastareaktio Ruotsin devalvaatioon, joka yleisesti koettiin aggressiiviseksi tavaksi parantaa maan kilpailukykyä.²²⁵

Rahan arvon muutoksella vaikutettiin myös työeläkejärjestelmään:

Devalvaatio leikkasi työeläkemaksua. Devalvaatio jälkihoitoon liittyvä talouselämän elvyttämiseen tähtääviä tukitoimia, joista työnantajan sosiaaliturvamaksujen alennukset ovat osa.²²⁶

Eläkejärjestelmän vastuuvajausta ei suoraan kasvatettu, koska myös TEL-perustekorkoa ja TEL-takaisinlainauksen korkoa nostettiin yhdellä prosentilla. Työnantajilla, joilla oli lainoja eläkejärjestelmästä, joutuivat siis osittain maksumiehiksi.²²⁷

Takaisinlainausoikeudella oli työeläkelakien syntyvaiheessa suuri merkitys, koska työnantajien kompromissihalukkuus perustui tähän oikeuteen (ja hallinnon sijoittamiseen yksityisiin eläkeyhtiöihin).²²⁸ Vuodesta 1980 aina vuoteen 1993 asti lainauksen osuus sijoituksista oli noin 60 prosenttia, korkotaso oli kytketty laskuperustekorkoon ja toiminta oli eläkeyhtiöille lähes riskitöntä. Työnantajille järjestelmä takasi helpon rahoitustavan ja vuonna 1989 tel-yhtiöiden pakollisen TEL-

²²² VS 2/1982, 3.

²²³ VS 5/1982, 24, 28.

²²⁴ Kiander & Vartia 1998, 26.

²²⁵ Kiander & Vartia 1998, 41.

²²⁶ VS 10/1982, 46.

²²⁷ VS 10/1982, 46.

²²⁸ Hannikainen 2012c, 404.

maksun luottokanta oli 16 prosenttia bkt:sta. Takaisinlainojen määrä kääntyi laskuun muiden korkoinstrumenttien, osakkeiden ja kiinteistösijoitusten tieltä ja laski viiden vuoden sisällä noin 60 prosentista suunnilleen 20 prosenttiin tultaessa vuoteen 1993. Tästä tasosta vuonna 1998 osuus jatkoi laskuaan, kunnes vuosituhannen vaihteessa laskuvauhti vihdoinkin hidastui ja takaisinlainan osuus jäi noin viiteen prosenttiin kaikista työeläkevakuutusyhtiöiden sijoituksista.²²⁹

Työeläkejärjestelmiin kertyneet varat aiheuttivat niin poliittista kuin riskienhallintaa liittyvää keskustelua säännöllisesti, vaikka varat sijoituksia oli hajautettu asuntoihin, kiinteistöihin, valtion velkakirjoihin ja luonnollisesti työnantajiin suoraan velkakirjojen kautta. Laman takia luottotappiot työnantajilta lisääntyivät merkittävästi ja esimerkiksi Eläke-Kansan menetetyt saatavat nousivat 2,4 prosenttiin sen maksutulosta vuonna 1992.²³⁰ Käsittelen takaisinlainoihin liittyvää ETK:n luottovakuutusta kappaleessa 4.3.2.

Tel-maksulla tapahtunut yhteiskunnan taloudellisen tilanteen tilapäinen elvytys oli normaalitilanne 1970-luvun puolivälistä aina 1990-luvun puoliväliin, jolloin selkeästi myös etuuksia oltiin valmiita heikentämään.²³¹ Marraskuussa vuonna 1991 markan devalvoitumista yritettiin estää alentamalla yritysten työvoimakustannuksia, jolla toivottiin olevan kilpailukyvyyn paranemista edistäviä vaikutuksia.²³² Vuonna 1992 15. marraskuuta markka devalvoitiin päivän kellunnan jälkeen. Ruotsi päästi kruunun kellumaan 19. marraskuuta nostamalla ensin luottokorkoaan satoihin prosentteihin ja lainaamalla ulkomailta satoja miljardeja kruunuja pystymättä estämään rahan arvon alentumista. Jälkeenpäin on arvioitu, että oman valuutan puolustaminen korkeilla koroilla olisi johtanut vielä vakavampaan pankkikriisiin ja mahdollisesti suuryritysten ja vakuutusyhtiöiden konkursseihin.²³³ Suomen ja Ruotsin lamat muistuttivat hyvin paljon toisiaan. Suomen Neuvostoliiton-kaupan romahdus oli ainoa merkittävä ero. Selittäjinä olivat rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen, voimakas talouskasvu 1980-luvun lopussa ja harjoitettu valuuttakurssipolitiikka.²³⁴

²²⁹ Hannikainen 2012c, 406–426.

²³⁰ VS 6/1992, 6–7.

²³¹ Hannikainen 2012c, 399–402.

²³² Kiander & Vartia 1998, 123.

²³³ Kiander & Vartia 1998, 220.

²³⁴ Kiander & Vartia 1998, 187.

Vakuutussanomissa esiteltiin vuonna 1994 mietintönsä jättäneen sosiaalimenotoimikunnan ehdotuksia työeläkejärjestelmän tarvittavista muutoksista. Mietintö oli tullut siihen tulokseen, että STM:n alaisen hallinnonalan todelliset kulut olivat kasvaneet 26 miljardia markkaa vuosina 1990–1993. Näin kävi siitä huolimatta, että eräitä hallinnonalan kuluja pystyttiin samaan aikaan myös karsimaan 10 miljardilla markalla. Työttömyysturvan osuus kokonaiskuluista oli yli 20 miljardia. Säästöjä ehdotettiin saatavan eläketurvan indeksiheikennyksillä ja eläkeikärajojen tarkistuksilla, erityisesti muiden etujen kuin vanhuuseläkeikärajan korottamisella.²³⁵

ETK laati vuonna 2017 raportin ”*Eläkelaskelmat ennen ja nyt*”. Sen mukaan pitkän aikavälin laskelmat ovat merkittäväällä tavalla ohjanneet koko järjestelmän kehitystä. Ensimmäinen pitkän aikavälin ennuste oli yllä mainittu STAT-raportti vuodelta 1980, joka oli ETK:n ja työeläkelaitosten matemaattikkoryhmän sosiaaliturvan menoennuste. Tulevaisuuden maksuvaje suunniteltiin ratkaistavaksi sijoitustuotoilla ja rahastojen purkamisella. Trendinä on nähtävissä, että 1990-luvun alun jälkeen eläkeuudistuksilla on pääasiallisesti haettu sen rahoitusjärjestelmän kestävyyttä. Työurien pidentämisen vastapainona on voitu taata ”sosiaalisesti kestävä” työeläkejärjestelmä.²³⁶ Jälkikäteen voidaan arvioida, että STAT-työryhmä onnistui ennusteessaan erinomaisesti. Heidän työnsä ohjasi työeläkekomitea 1990:n ja muita laman aikana tehtyjä uudistustoimenpiteitä varsin tarkasti. Samat asiat tuli toki keksiä uudelleen lukuisten työryhmien toimesta, mutta parlamentaaristen valtasuhteiden muutoksella näyttäisi olevan pieni painoarvo lopputulokseen.

Pierson esittää yhdeksi hitaan muutoksen malliksi kynnysmallin (threshold). Muutos tapahtuu toimintamekanismilla, jota kutsun korvaavaksi (replacement) muutokseksi. Vanha institutionaalinen rakenne kohtaa pitkään vastustusta ja tietyn tason saavutettuaan johtaa riittävään muutospaineeseen.²³⁷ Työeläkkeiden rahoitusvastuu oli ollut työnantajilla kokonaisuudessaan ennen vuonna 1993 käyttöön otettua palkansaajan eläkemaksua (luku 5.1). Rahoituksen pitkän aikavälin suunnitelmat osoittivat TEL-maksun nousevan jopa 30 prosenttiin, joka muiden työnantajamaksujen kanssa olisi

²³⁵ VS 3/1994, 4–5.

²³⁶ Eläketurvakeskus 2017, <https://www.etk.fi/julkaisu/elaketurvakeskuksen-pitkan-aikavalin-laskelmat-jalkikateen-arvioituna/>, 6.12.2018.

²³⁷ Pierson 2004, 87, 90.

mahdollisesti heijastunut työnantajien halukkuuteen työllistää. Vaikka työntekijöiden työeläkemaksu on verrannollinen veroasteeseen ja käytettävissä oleviin tuloihin, oli rahoitusvastuun siirtäminen lamaleikkausten yhteydessä poliittisesti helpompaa kuin tuloveroasteen nostaminen. Jälkeenpäin voidaan keskustella siitä, oliko ajoitus oikea Suomen kansantalouden kannalta. Työeläkejärjestelmän rahoituskestävyyden kannalta vuoden 1993 muutoksella maksettiin 1980-luvun poikkeusalennuksia viime hetkellä, joten kysymys optimaalisesta ajoituksesta on mahdollisesti turha.

Tutkijat ovat arvioineet 1990-luvun eläkejärjestelmään tehtyjen muutosten alentavaksi vaikutukseksi neljä prosenttiyksikköä Suomen bruttokansantuotteesta vuonna 2030. Väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi lakisääteisten eläkemenojen osuus on 2030-luvulla yli 15 prosenttia bkt:sta eli jonkin verran korkeammalla tasolla kuin 1990-luvun alussa pahimmillaan.²³⁸

4.2.2. Korkea työllisyysaste

Työllisyyden hoidolla ja TEL-järjestelmällä on suora yhteys. Työllisten määrällä ja palkkasummalla kerätään vakuutusmaksut, jotka jakojärjestelmän suuren painoarvon takia maksetaan suoraan eläkkeinä ulos. Toinen yhteys on vuonna 1971 eläke-etuuksiin liitetty turva työttömyydestä. Sen ikäraja oli aluksi 60-vuotta. Ikärajaa alennettiin 58-vuoteen vuoden 1978 puolivälistä seuraavan vuoden loppuun. Vuonna 1980 alaikäraja laski 55-vuoteen.²³⁹ Hallituksen esityksessä vuonna 1980 on toteamus ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien työllisyystilanteen vaikeudesta, vaikuttavuusarvio työttömyyseläkeläisten määrän kasvusta ja tämän taloudellisista vaikutuksista seuraaville viidelle vuodelle sekä työeläke- että kansaneläkejärjestelmän kannalta.²⁴⁰ Huomattavaa on, että TEL-järjestelmän ja valtion eläkejärjestelmän vaikutusarviot yhdistettiin, vaikka järjestelmät ovat maksuteknisesti täysin erillisiä. Eduskunnalla ei ollut ilman lisäselvityksiä mahdollisuutta ymmärtää päätöksiensä vaikutusta TEL-järjestelmään.

²³⁸ Hannikainen 2012f, 475.

²³⁹ Hannikainen 2014, 224–225.

²⁴⁰ HE 171/1980 vp.

Työttömyyseläkkeen alaikärajan pudottaminen rohkaisi erityisesti suuria yrityksiä vähentämään työvoimaa varsin pienin kustannuksin työntekijöiden toimeentulovastuun siirtyessä eläkejärjestelmälle. Irtisanomiset kohdistettiin ikääntyneisiin ja suuri joukko työvoimaa siirtyi työelämästä pois ennenaikaisesti.²⁴¹ Hallituksen esityksessä vuonna 1983 todetaan avoimesti pitkäaikaistyöttömien ”tilanteen olevan vaikea niiden 54-vuotiaiden työntekijöiden kohdalla, jotka on irtisanottu työttömyyseläkkeen saamista silmällä pitäen”.²⁴² Näin eläkkeistä tuli myös työttömyyden hoitotapa ja rakennepoliittinen työkalu. Kansantaloudellinen merkitys oli pieni työvoiman kysynnän ollessa tarjontaa pienempää, mutta työeläkejärjestelmälle kustannukset olivat merkittäviä (ks. myös luku 4.3.2. kohta Eläke-Kansa).²⁴³

Hallituksen toimet olivat kahdensuuntaisia. Vuonna 1980 Genevessä pidetyn ILO:n työkonferenssin suositukset käsiteltiin eduskunnassa vuonna 1981.²⁴⁴ Suomen hyväksymät periaatteet ikääntyvien työntekijöiden suojelusta varhaiseläkkeen tai osa-aikaeläkkeen muodossa yhdessä joustavien eläkeratkaisujen kanssa saatettiin kehityspolulle ja ne hyväksyttiin lainsäädäntöön vuonna 1986. ILO:n suosituksen ensimmäinen osa eli ikääntyvien työntekijöiden mahdollisuudet jatkaa työntekoa ”työolosuhteiden ja työympäristön parannustoimenpiteillä ja työajan lyhentämisellä”²⁴⁵ jäi lopulta työmarkkinoiden ratkaistavaksi.

Työttömyyseläkeläisten voimakas kasvu jatkui aina vuoteen 1987, joilla määrä oli korkeimmillaan. Vuoteen 1996 mennessä määrä lasku 40 prosentilla, mutta työttömyyseläkeläisten suhde vanhuuseläkkeelle siirtyviin oli kaksinkertaistunut vuosien 1980 ja 1996 välillä. Vuonna 1987 voimaan astunut osa-aikaeläke oli osa 1980-luvulla rakennettua joustavan eläkeikäkäytännön mallia. Työttömyyden hoitaminen eläkejärjestelmällä oli rajoitetusti saatu haltuun, mutta TEL-järjestelmään oli syntynyt pysyvä taloudellinen lisärasite (taulukko 8). Vuonna 2010 työttömyyseläkeläisiä oli 3,1 prosenttia vanhuuseläkkeellä oleviin verrattuna. Samalla osa-aikaeläkeläisten määrä oli kasvanut noin 30 000 henkilöön (2,6 %).²⁴⁶

²⁴¹ Hannikainen 2014, 224–225.

²⁴² HE 168/1983 vp, 2.

²⁴³ Hannikainen 2014, 224–225.

²⁴⁴ HE 97/1981 vp.

²⁴⁵ HE 97/1981 vp.

²⁴⁶ Hannikainen & Vauhkonen 2012, 529.

Taulukko 8. Työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeellä olevat suhteessa vanhuuseläkeläisistä.

Vuosi	Vanhuuseläke	Työkyvyttömyyseläke	%	Työttömyyseläke	%
1980	610 095	274 751	45,0	14 797	2,4
1987	694 198	279 362	40,2	69 330	9,9
1996	822 515	301 788	36,7	41 411	5,0

Lähde: Hannikainen & Vauhkonen 2012, 529.

Eläkekomitea 1977:n mietintö vuonna 1983 esitti ammatillisen varhaiseläkkeen, varhennetun vanhuuseläkkeen ja osa-aikaeläkkeen vaihtoehtoja 60-vuotta täyttäneille työntekijöille. Vaikeat neuvottelut johtivat muiden sosiaalivakuutusten koplaukseen ja kompromissina syntynyt lopputulos oli vuoden 1986 asusta voimaan astunut yksilöllinen varhaiseläke ja varhennettu vanhuuseläke. Edellisen alaikärajaksi tuli 55 vuotta ja jälkimmäiset 60 vuotta. Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja poikkesi etujen karsimisen linjasta. Myös työttömyyseläkkeen ikäraja korjattiin ja vuonna 1991 palattiin 60-vuoden ikärajaan. SDP:n esittämä joustava eläkeikämalli ulotettiin myös julkisen puolen eläkkeisiin. Näin otettiin askel kohti julkisen ja yksityisen järjestelmän etujen yhtenäistämistä, josta hiljalleen on tullut koko 2000-luvun työeläkepolitiikan perusajatus.²⁴⁷ Useiden kanavien tarjotessa mahdollisuuden siirtyä eläkkeelle, menetti vanhuuseläkeikäraja osittain merkitystään. Eläkejärjestelmät laskevatkin nykyisin todellista eläkkeelle siirtymisiään odotetta, jossa ovat mukana myös työkyvyttömyyseläkkeet.²⁴⁸

Eläke-etujen karsinta ja sopeutus keskustelu alkoi ennen lamaa, kun julkisen sektorin kasvusta huolestuneet tahot pyrkivät tehostamaan markkinoiden toimintaa. Työvoiman kysynnän romahdettua, tehostusvaatimukset lisääntyivät. Yksi vaatimuksista oli työurien pidentäminen, joka käytännössä tarkoitti eläkeikärajojen nostamista.²⁴⁹ Vuonna 1991 Vakuutussanomien pääkirjoituksessa todettiin suomalaisten pyrkivän eläkkeelle entistä voimakkaammin. Tästä aiheutuvat taloudelliset ja työvoiman saatavuuteen liittyvät ongelmat olivat lehden mukaan Suomen taloudelle kestäättömiä, koska

²⁴⁷ Hannikainen 2012g, 224–229.

²⁴⁸ Vuonna 2018 eläkkeellesiirtymisiään odote oli työeläkejärjestelmässä 61,3 vuotta.(Eläketurvakeskus 2018, <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ennusteet/tilastot/elakkeellesiirtymisika/>, 4.2.2019.

²⁴⁹ Hannikainen 2012g, 224–229.

varhaiseläkkeelle pyrkivien määrä oli kaksin-kolminkertaistunut alun perin tehdyistä laskelmista. Varoituksen sanat edellisen taantuman aikana tehtävistä virheellisistä päätöksistä kerrattiin pääkirjoituksessa. Työolosuhteet Suomessa eivät muuttuneet riittävästi, jotta työelämässä jatkamisesta olisi tullut suositumpaa.²⁵⁰ Samaan aikaan lehdessä puhuttiin Suomea uhkaavasta työvoimapulasta.²⁵¹

Eläkekomitea 1990:n ehdotus sisälsi ajatuksen koko työttömyyseläkejärjestelmän lakkauttamisesta. Vain eläkkeellä olevat ja 60-vuotta täyttäneet työttömät pysyisivät turvan piirissä.²⁵² Juho Saaren mukaan 1990-luvun institutionaalinen muutos kohdistui ”selkeyttämällä sosiaalisten riskien ja niihin vastaavien hallintajärjestelmien välistä yhteensopivuutta ... minimoimalla järjestelmien välisiä vuotoja”. Työttömyysriskin kustannuksia siirtyi eläkejärjestelmän lisäksi myös sairausvakuutukseen, koska työtön ja sairas ihminen ensisijaisesti luokiteltiin sairaaksi. Sairausvakuutusjärjestelmästä poistettiin päivärahan minimiosa (1997) ja TEL-järjestelmästä työttömyyseläke (2005).²⁵³ Pitkän aikavälin työttömyysprosentin muutoksen mittasuhteet ovat havaittavissa kuviosta 3.

Tulopolitiikalla Suomessa 1980-luvulla saavutetut palkankorotukset johtivat siihen, ettei laskusuhdanteessa ollut muita tapoja kuin markan devalvaatio. Pelkästään 1980-luvulla tehtiin seitsemän tulopolitiikan laajaa sopimusta, joissa sovittiin aina laajemmista sosiaalipolitiikan uudistuksista, palkoista ja valtion asuntorakentamisesta. Työmarkkinajärjestöillä oli halu yhä laajempaan sopimiseen. Tämä johti myös eduskunnan aseman heikkenemiseen.²⁵⁴ Työeläkejärjestelmän uudistaminen hautautui ymmärrettävästi laajan sopimuskokonaisuuden tuomien tavoitteiden alle.

Laman yhteydessä Suomen ja Ruotsin työllisyyden hoito poikkesi toisistaan. Suomalainen työväenliike osallistui vahvan markan puolustamisen politiikkaan eikä lyhyen aikavälin työllisyyden puolustaminen ollut yhtä voimakasta kuin Ruotsissa.²⁵⁵ Ratkaisuja otettiin käyttöön vasta vuoden 2005 eläkeuudistuksessa, kun

²⁵⁰ VS 2/1991, 3.

²⁵¹ VS 2/1991, 6.

²⁵² VS 1/1992, 30.

²⁵³ Saari 2006b, 276.

²⁵⁴ Kiander & Vartia 1998, 36, 39.

²⁵⁵ Kiander & Vartia 1998, 47.

työttömyyseläke poistui 1949 jälkeen syntyneiltä ja se korvattiin työttömyysturvajärjestelmän lisäpäivillä, yksilöllisen varhaiseläkkeen edellytykset sisällytettiin työkyvyttömyyseläkesäännöksiin ja sovittiin elinaikakertoimesta.²⁵⁶

Kuvio 3. Työttömyysprosentti vuosina 1900–2015.



Lähde: Tilastokeskus 2019 (<http://www.stat.fi/til/tyti/index.html>).

4.3. Ansioeläkejärjestelmän modernisointi

4.3.1. Yksityisen ja julkisen toimeenpanon ristiriita

Vakuutussanomissa erittäin paljon palstatilaa saivat artikkelit ja kannanotot, joissa käsiteltiin tel-vakuutuksen roolia osana sosiaalivakuutuksen hoitovastuuta. Sosialisoinnista käydystä keskustelusta vuodelta 1966 jäi vakuutusosalalle yliherkkyyttä, mutta toisaalta myös tarve parantaa yhteiskunnallista imagoaan.²⁵⁷ Vakuutusosalalla oli toki poliitikkojen tuomia paineita asian käsittelylle. Näin tämä aihe on järjestelmä perustamisesta saakka aina kulkenut mukana työeläkkeiden rakenteita ja tulevaisuutta käsittelevässä keskustelussa.

²⁵⁶ Eläketurvakeskus 2019, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4n_muutokset_2005_asti.pdf, 12.2.2019.

²⁵⁷ VS 2/1990, 20.

SAK:n puheenjohtaja Pertti Viinanen onnitteli työeläkealaa vuonna 1987 Korpilammen seminaarissa:

Näpit irti työeläkkeistä”²⁵⁸...työeläkelaitosten hallinto onkin saatava pikaisesti tyydyttävälle tolalle...lisäämällä palkansaajien osuutta työeläkelaitosten hallintoelimissä...”²⁵⁹

Vakuutussanomien pääkirjoituksessa vuonna 1985 vakuutusala tunnusti varsin avoimesti lakisääteisen sosiaalivakuutuksen hoidon merkityksen:

Vakuutusyhtiöt ovat vastuussa hoitamastaan lakisääteisestä vakuutustoiminnasta. Jos se otetaan niiltä pois, jää jäljelle vain vähämerkityksellisiä pikkufirmoja.²⁶⁰

Erkki Liikanen oli hermostuttanut vakuutusalan vuoden 1984 sosiaalivakuutuskokouksessa, jossa hän muistutti, etteivät työeläkkeiden yksityiselle hoidolle ”annettu” mandaatti ole välttämättä ikuinen.²⁶¹ Näin hän yhdisti sosialidemokraattien roolin hallituksessa tahoon, joka omistaa järjestelmän. Samana vuonna valtiovarainministeriön työryhmä vaati työeläkerahojen lakisääteistä velvoitetta lainata (sijoittaa) valtiolle osa työeläkemaksuista. Tällä toimenpiteellä oli tarkoitus hidastaa inflaatiota, rahastot saisivat tuottoja, ja rahat kohdistuisivat ”tarkoituksenmukaisemmin”, esimerkiksi asuntotuotantoon. Vakuutusalan perusteli kielteistä kantaansa sillä että työeläkejärjestelmien lisääntynyt riippuvuus valtiontaloudesta huonontaa eläkejärjestelmän kykyä maksaa luvatut eläkkeet tulevaisuudessa. Vakuutusyhtiöiden keskusliitto ja työmarkkinajärjestöt, niin työntekijöiden kuin työnantajien puolelta, vastustivat kaikki tätä hanketta.²⁶²

Valtion liikelaitosten yhtiöittäminen vuoden 1993 alusta käynnisti kädenväännön siitä, mihin eläkejärjestelmään työntekijät tulisi sijoittaa. Valtiovarainministeriön pitkään ajama hanke pidettiin piilossa STM:ltä. Siinä piti perustaa valtionkonttorin alainen eläkerahasto tel-eläkkeitä varten, jolla olisi oikeus myöntää tel-lainoja ja

²⁵⁸ Pekka Oivio 1975 (VS 2/1986, 7)

²⁵⁹ VS 2/1987, 22.

²⁶⁰ VS 3/1985, 3.

²⁶¹ VS 7/1984, 12.

²⁶² VS1/1984, 23–24.

lisäeläkevakuutuksia.²⁶³ Hanke ajettiin alas, mutta henkilöiden siirtymiseen eläkejärjestelmien välillä tarvittiin lainmuutos, jolla eläkevastuita kompensoitiin valtiolle.²⁶⁴

Keskustelu yhtiöiden ja järjestelmän yksityisoikeudellisesta asemasta jatkui Suomen EU:n liittymissopimuksen yhteydessä, jolloin jouduttiin ratkaisemaan lainsäädännön ja ulkomaisen kilpailun asema työeläkejärjestelmässä. Tämä pakotti keskustelemaan ja avaamaan eläkeyhtiöiden välisen kilpailun tapoja, siihen liittyviä ongelmia sekä eläkealan yhtiöiden yhteistyön merkitystä muiden vakuutusyhtiöryhmien kanssa.²⁶⁵ Näyttäisi siltä, että vaihtoehto työeläkkeiden hoidon valtiollistamisesta, on pitkään edistänyt työeläkealan halua ratkaista asioita yhdessä valtion ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Poliitikot ja valtiovarainministeriö ovat kyseenalaistaneet ja heiluttaneet yhteistä venettä, STM:n keskittyessä olemassa olevan TEL-järjestelmän toiminnan kehittämiseen.

4.3.2. Luottamus eläkejärjestelmiin ja valvonta

Vakuutussanomien uutisoi vakuutusalaan koskevien uusien lakiuudistusten tulleen voimaan ”salamavauhdilla”. STM:n vauhdikkuuden epäiltiin johtuvan ministeri Matti Puhakan puheista johtuviksi. Hän epäili julkisuudessa vakuutusalan kykyä hoitaa sille uskottuja tehtäviä asianmukaisesti.²⁶⁶ Vakuutusyhtiölain muutoksessa vuonna 1986 lakisääteisen eläkevakuutusyhtiön toimitusjohtajana ei saanut enää olla henkilö, joka on pankin tai toisen vakuutusyhtiön tai samaan konserniin kuuluvan yhtiön palveluksessa. Vakuutusyhtiö ei myöskään saisi ilman STM:n lupaa omistaa muuta liiketoimintaa kuin vakuutusliikettä harjoittavan yrityksen pääomasta tai äänivallasta enempää kuin 20 prosenttia. Eläkeyhtiötä ei myöskään saanut enää sisällyttää konsernitilinpäätökseen.²⁶⁷ Vakuutussanomien mukaan esityksessä oli kyse hätävarjeluun liioittelusta, jonka taakse ei ollut esitetty riittäviä perusteluita.²⁶⁸

²⁶³ VS 8/1992, 15.

²⁶⁴ HE 265/1992.

²⁶⁵ Aro 2006, 238.

²⁶⁶ VS 4/1986, 3.

²⁶⁷ Ahtokari 1992, 103–105.

²⁶⁸ VS 4/1986, 3.

Teivo Pentikäinen korosti Suomen Vakuutusyhdistyksen 75-vuotisjuhlassa vuonna 1986 myös eläkeyhtiöiden omaa vastuuta omasta toiminnastaan. Epäkohdat tulisi korjata yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa, vaikka juridisesti vastuu on viranomaisen, hallituksen ja eduskunnan. Lakisääteisten vakuutusten yhteiskunnallinen merkitys oli hänen mielestään tärkeämpi kuin niiden markkinataloudellinen merkitys.²⁶⁹

Vakuutusalan koskevat uudet rajoitukset, jotka nostivat vakuutusalaan valvovien instituutioiden määrän 1980-luvulla viiteen, olivat vastakkaisia aikana, jolloin muuta yhteiskunnallista sääntelyä pääasiassa purettiin. Keskusliiton historiikin kirjoittaneen Reijo Ahtokarin yhteenvedossa todetaan kuitenkin vakuutusalan edunvalvonnan epäonnistuneen pahiten verotuksen suunnittelussa, jossa vakuutusalan ja vakuutusasiakkaan eduista ei hänen mukaan pystytty huolehtimaan.²⁷⁰ Vakuutustuotteiden menekien tukeminen verovähennysoikeuksilla oli paljolti vakuutusalan poliittikkoihin kohdistuneen lobbauksen varassa. Yksityisten ratkaisujen tukeminen eläkkeistä käydyssä keskustelussa näkyy erittäin vähäisessä määrin 1980- ja 1990-luvulla, vaikka ajoittaista henkivakuutuksen tulevaisuudesta huolestunutta diskurssia esiintyykin (liite 1, taulukko 7).

Selvitysmies Louekosken syyskuussa 1995 saama kehityshanke kartoitti työeläkeyhtiöitä koskevan lainsäädännön eriyttämistä vakuutusyhtiölaista. Työeläkeyhtiön itsenäisyyttä suhteessa sen yhteistyökumppaneihin pankkeihin ja vahinkovakuutusyhtiöihin haluttiin korostaa ja muiden vakuutusyhtiöiden edustajien pääsy työeläkeyhtiön hallintoelimiin haluttiin estää. Työeläkeyhtiöiden varallisuus ja sijoitustoiminta haluttiin määritellä uudelleen siten, että työeläkevarat on sijoitettava työeläkeyhtiön omalla organisaatiolla.²⁷¹ Louekosken esitys oli vastareaktio tapahtumille, joiden monien mielestä on katsottu alkaneen Kansa-yhtymän holding-yhtiö rakenteesta, sen liittämisestä Eka-yhtymään 1.10.1983, ja Kantava Oy:n perustamisesta.²⁷²

²⁶⁹ VS 4/1986, 19.

²⁷⁰ Ahtokari 1992, 103–105.

²⁷¹ Vauhkonen 2012b, 373.

²⁷² Kallenautio 1994, 234–235.

Ulkomaantoiminnalla suuria riskejä vastuulleen merkinneen toimitusjohtaja Erkki Pesosen tilalle palkattiin vuonna 1986 sosiaaliministeriön vakuutusosaston päällikkö Altti Aurela. Hänet nimitettiin Eläke-Kansan toimitusjohtajaksi ja uuden eläkevakuutus-toimialan johtajaksi. Tällä pyrittiin itsenäisen työeläkelaitoksen imagon luomiseen ”työväenliikkeen omana eläkeyhtiönä”. Vakuutusyhtiölain muutoksen seurauksena vuodesta 1987 lähtien Eläke-Kansaa ei sisällytetty enää Kansa-yhtymän Oy:n tilinpäätökseen. TEL-yhtiön varoja oli lisävakuutusrahaston kautta käytetty yhtymän muiden yritysten hyväksi. Asiakkaille jaettavien lisävakuutusrahastopalautusten puutteessa, Kansassa vakuuttanut työnantaja maksoi korkeampaa TEL-maksua kuin kilpailevassa yhtiössä. Eläke-Kansan markkinaosuus pysyi vuosina 1987–1993 alle neljässä prosentissa. Yhtiön kannattavuusluvut huononivat 1988 ja 1989 merkittävästi eläkkeiden määrän kasvun johdosta, kun vuonna 1986 voimaan tulleen yksilöllisen varhaiseläkejärjestelmän käyttö lisääntyi.²⁷³

”Halu ennenaikaiselle eläkkeelle ei näytä laantuvan”²⁷⁴

Näin kirjoitti Vakuutussanomien kesäkuussa 1990. Eläkkeiden kokonaismäärä kasvoi 15 prosentilla edellisvuodesta. Osittaiseksi syyksi yksityisen sektorin varhaiseläkkeiden kasvu oli varhaiseläkkeen käyttöönotto vuonna 1990 julkisella sektorilla, joka laukaisi myös yksityisen sektorin eläkkeen.²⁷⁵ Tämä koski siis niitä henkilöitä, joilla oli työura sekä julkisen että yksityisen työnantajan palveluksessa.

Vakuutusalan ja vakuutustarkastuksen painajainen toteutui, kun Eläkevakuutusyhtiö Kansa asetettiin konkurssiin 30.12.1994. Tällöin sen vastuulla olevat vakuutukset ja omaisuus siirrettiin Eläke-Kansan erityiseen selvityspesään.²⁷⁶ Yhtiö oli asetettu selvitystilaan 7.10.1994 lähes 450 miljoonan markan vastuovelkaan kohdistuvan vajeen takia. Näin vakavaraisuusvaatimukset eivät täyttyneet ja yhtiö menetti toimintapääomansa. Kansan ulkomaantoimintojen tuomia tappioita oli piilotettu konsernin sisällä vuosikausia ja vasta Ekan yrityssaneeraus paljasti tilanteen. STM:n alaisen eläkelaitosten valvontaryhmän päällikkö Hillevi Mannonen myönsi, että yhtiön

²⁷³ Kallenautio 1994, 255–257.

²⁷⁴ VS 6/1990, s. 32–33.

²⁷⁵ VS 6/1990, s. 32–33.

²⁷⁶ Eläketurvakeskus 2012, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/elake_kansan_konkurssin_kustannukset.pdf, 6.12.2018.

johdon, sisäisen tarkastuksen, tilintarkastajien, ja vakuutusvalvonnan tulisi tarkistaa toimintaansa ja ohjeita. ETA-lakipaketti sisälsi jo tuolloin ennen eduskuntakäsittelyä uusia vaatimuksia työeläkeyhtiöiden toimintaa koskien, kuten vaatimuksen aktuaarin vahvistamasta sijoitussuunnitelmasta.²⁷⁷

Onko Kansan tapaus niin poikkeava, ettei se vahvista eikä kumoa mitään laajempaa järjestelmällistä ongelmaa työeläkejärjestelmässä? Eläke-Kansan kohtalo osana Kansa-Yhtiöiden ongelmia ei mielestäni ole tekijöiltään ainutlaatuinen huolimatta sen yksittäisen tapauksen luonteesta. Muutoin konkurssin vaikutukset eläkejärjestelmän muutoksiin eivät olisi olleet niin merkittäviä, kuin mitä on luettavissa työeläkelakien muutoksista 1990-luvun puolivälin jälkeen.

Kansan viimeisen toimitusjohtajan Hannu Ketolan analyysi oli:

...riskinotto ...oli mahdollista, koska tj. Pesonen oli arvostettu vakuutusmatemaatikko, entinen ministeriön ylijohtaja ja hyvä puhumaan.²⁷⁸

Yhden henkilön aikaansaannoksesta puhuminen on outoa. Toisaalta mikäli lainsäädäntö ja toimintamallit olisivat olleet nykyisellä tasolla, ei Eläke-Kansan varallisuudessa ollutta kattamatonta vastuuvajausta olisi voitu peittää tai sille olisi vaadittu lisävakuuksia.

Selvitysmies Louekosken työeläkkeitä koskeva selvitys vuosina 1995–1996 perustuikin pitkälti oppeihin, jotka oli saatu Eka-yhtymän ja Kansan ongelmista. Vakuutusalan sisällä Kansan poikkeavasta riskinotosta oli uutisoitu Vakuutussanomissa useiden vuosien ajan, mutta se ei johtanut oikeisiin toimenpiteisiin riittävän aikaisin. Esimerkiksi STM:n vakuutustarkastuksen johtaja Jukka Rantala totesi jo keväällä 1985 vakuutusyhtiölain ongelmaksi riittämättömän varautumisen uusien holding-rakenteiden luoman tilanteen johdosta. Erityisesti hänen mukaansa ongelmat liittyivät vastuuvelan määrittelyihin, jos pankkien ja lakisääteisten vakuutusten toimintaa yhdistettäisiin.²⁷⁹ Vakuutussanomien seuraavalla aukeamalla Kansan silloinen pääjohtaja Erkki Pesonen

²⁷⁷ VS 7–8/1994, 6–8.

²⁷⁸ VS 1/94, 10.

²⁷⁹ VS 5/1985, 6.

lupaili asiakaskunnalle tällaisia pitkälle yhdistettyjä palveluita kymmenen vuoden kuluttua eli vuonna 1995.²⁸⁰ Näin pitkälle Kansa ei toiminnassaan koskaan päässyt.

Eläke-Kansan konkurssista työeläkejärjestelmälle aiheutuneet kustannukset voidaan laskea eri ajankohtina. Eläketurvakeskuksen aktuaarit laskivat vuonna 2012 lisäkustannusten jakautuneen taulukon 9 mukaisesti.

Taulukko 9. Eläke-Kansan konkurssin kustannukset prosentteina TEL-järjestelmän kokonaispalkkasummasta.

Vuosi Eläke-Kansa-osa (prosenttia palkoista)

2003	0,03
2002	0,07
2001	0,2
2000	0,2
1999	0,2
1998	0,1
1997	0,1

Lähde. Eläketurvakeskus 2019. Työeläkelakipalvelu, https://www.tyoelakelakipalvelu.fi/telp-publishing/vepa/document.faces?document_id=304022, 15.1.2019.

Konkurssiyhteisvastuu eläkejärjestelmässä tarkoitti sitä että Eläke-Kansan TEL-vakuutuskanta siirrettiin vuoden 1997 alusta viidelle kilpailevalle eläkevakuutusyhtiölle. Vajaus eläkevastuussa perittiin osana TEL-LEL-TaEL-vakuutusmaksua vuosina 1997–2003. Laskenta hoidettiin ETK:ssa. Työeläkejärjestelmälle Kansasta aiheutui 431,0 miljoonaa euroa tappiota per 31.12.2011.²⁸¹

4.4. Eläkeyhtiöiden toimenpiteet

Työeläkeyhtiöt voivat toimia Suomessa toimiluvan mukaisesti. Useimmat yhtiö kuuluvat vakuutusyhtiöryhmään tehden yhteistyötä henki- ja vahinkovakuutusyhtiöiden kanssa.²⁸² Työeläkeyhtiöiden itsenäisyyden turvaaminen Louekosken raportin

²⁸⁰ VS 5/1985, 8.

²⁸¹ Eläketurvakeskus 2012, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/elake_kansan_konkurssin_kustannukset.pdf, 6.12.2018.

²⁸² Aro 2006, 238.

mukaisesti toteutettiin lakeihin vuonna 1996.²⁸³ Pankit ja vakuutusyhtiöt muodostivat finanssiryhmiä yhdessä suurten liikepankkien kanssa. Työnantajien kannalta työeläkkeillä oli suuri maksurasitus ja työeläkeyhtiöihin kertynyt varallisuus kiinnosti sijoituspalveluita tarjoavia pankkeja. Valtio ja vakuutustarkastus pyrkivät pysymään mukana ja vakuutusyhtiölakeja tarkistettiin 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa.²⁸⁴

Kilpailu eläkeyhtiöiden välillä sai vähemmän huomioita kuin niiden omistusjärjestelyt. Kahden suuren yhtiön fuusioehdotus vuonna 1992 oli jätetty STM:lle tavoitteena muodostaa uusi konserni 1.1.1994 alkaen. Sammon, Teollisuusvakuutuksen, Eläke-Varman ja Novan yhteistyö olisi tarkoittanut 50 prosentin markkinaosuutta työeläkkeitä hoitavalle Eläke-Varmalle yhdessä Eläke-Sammon kanssa. Ilmariselle oli vuonna 31,4 prosentin markkinaosuus, Eläke-Tapiolalla 12,6 prosenttia ja Eläke-Kansalla 3,5 prosenttia. Vakuutusalan perustelut fuusiolle olivat itsenäisyyden vaaliminen suhteessa pankkeihin ja tehokkuus ja säästöt hallintokuluissa. Työnantajat olivat hakemuksen hyväksymisen kannalla ja työntekijäjärjestöt sitä vastaan.²⁸⁵

STM:n vakuutusosaston ylin johtaja Jukka Rantala siirtyi juuri ennen käsittelyä vahinkovakuutusyhtiö Pohjolan toimitusjohtajaksi.²⁸⁶ Fuusiohanke siirtyi vt. ylijohtaja Jorma Perälän pöydälle, koska uuden ylijohtajan rekrytointi oli kesken.²⁸⁷ STM hylkäsi hakemuksen, koska se olisi keskittänyt liikaa hallinnoinnin ja valvonnan riskejä yhteen yhtiöön.²⁸⁸ Vuonna 1993 Eläke-Sammon osakkeet myytiin siten, että yhtiö jatkoi Sampo-konsernin ulkopuolisena yhtiönä.²⁸⁹ Erillisen työeläkeyhtiölain valmistelu jatkui uuden johtajan Tarmo Pukkilan toimesta. Tätä esitystä työnantajapuoli vastusti samoin kuin esitykseen sisällyntä valtiovarainministeriön ideoimaa henkilökohtaista eläketiliä.²⁹⁰

EU liittymissopimuksesta kehittyneen keskustelun pohjalta STM asetti selvitysmiehen vuonna 1998 selvittämään työeläkejärjestelmän kilpailua. Ongelmana selvitysmies piti

²⁸³ Vauhkonen 2012b, 373.

²⁸⁴ Vauhkonen 2012b, 373.

²⁸⁵ VS 5/1992, 8–9.

²⁸⁶ VS 5/1992, 10.

²⁸⁷ VS 6/1992, 18.

²⁸⁸ VS 7/1992, 7.

²⁸⁹ VS 3/1993, 6.

²⁹⁰ VS 4/1995, 9.

eläkeyhtiöiden tiivistä ja jopa yhtiöoikeudellista yhteyttä vahinkovakuutusyhtiöihin. Eläkeyhtiöt ovat riippuvaisia vahinkoyhtiöistä jakelu ja myyntisopimusten kautta. Näin työeläkekilpailun katsottiin olevan itse asiassa kilpailua vahinkovakuutusasiakkaista.²⁹¹ Edellisenä vuonna Kilpailu- ja kuluttajavirasto ratkaisi vuonna 1995 aloitetun selvityksen kilpailevien työeläkeyhtiöiden Työeläkelaitosten liitossa tekemästä yhteistyöstä, joka koski eläkeyhtiöiden luotonantoa ja asiakkaiden siirtymisiä eläkeyhtiöiden välillä. Takaisinlainausryhmän yhteistyö todettiin kilpailunrajoituslain vastaiseksi toiminnaksi, mutta tilastointiryhmän työ ei rikkonut lakia.²⁹²

4.5. Päätökset Ruotsissa

Koko väestöä koskevan kansaneläkejärjestelmän lisäksi 1960-luvulta lähtien Ruotsissa oli voimassa 1994 työeläkeuudistukseen saakka yleinen lisäeläkejärjestelmä (ATP) ja kollektiivisopimuksiin perustuvia ansioeläkejärjestelmiä. Kangas & Lundberg & Ploug kutsuvat vuoden 1994 reformia ”big bang”-nimikkeellä tarkoittaen poikkeuksellista, koko järjestelmän kattavaa muutosta, joka tehtiin yhdellä päätöksellä. Uusi järjestelmä tuli asteittain voimaan vuoteen 1999 mennessä. Ruotsissa ansioeläkkeiden kehittäminen oli voimakkaasti politisoitunutta, jos vertailukohtana käytetään Suomea. Suomessa kehittäminen oli työmarkkinajärjestöjen ja asiantuntijaelinten hoitamaa, joka johti ”markets were used against politics” dilemmaan. Eduskunnan ja poliitikkojen oli pakko hyväksyä työryhmien valmiiksi neuvottelemat kompromissiratkaisut.²⁹³

Ruotsissa parlamentaarinen eläkejärjestelmiä kehittävä työryhmä teki töitä vuodesta 1991 sosiaalidemokraattien hävittyä vaalit Carl Bildtin johtamalle kokoomukselle.²⁹⁴ Sosiaalidemokraatit näkivät eläkeuudistuksessa mahdollisuuden vierittää osasyyn (”blame-avoidance”)²⁹⁵ nykyhallitukselle, vaikka tämä merkitsi ATP-järjestelmän

²⁹¹ STM 1998,

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/71300/TRM199921.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, 6.12.2018, 15, 176.

²⁹² Kilpailuvirasto 2018, <https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/ratkaisut/arkisto/1997/muut-ratkaisut/8186195>, 6.12.2018.

²⁹³ Kangas ym. 2006, 12.

²⁹⁴ Lundberg 2005, 16.

²⁹⁵ Pierson 1994, 21.

uhraamista. Yleisessä muutosdiskurssissa ei kuitenkaan saanut käyttää korvaamista tai järjestelmän päättämistä tarkoittavia selityksiä, vaan kaikki muutokset tuli kerätä reformin, uudistusta merkitsevän nimikkeen alle.²⁹⁶

Riksförsäkringsverketin ylijohtaja ei nähnyt vuonna 1992 Vakuutussanomien haastattelussa erityisiä syitä ATP-järjestelmän muuttamiselle. Hän tosin myönsi, että järjestelmän sisällä voisi tehdä ”tapahtumien edellyttämiä” muutoksia. Rahoituksen varmistamiseksi hän esitti taloudellisen reaalikasvun indeksiä. Hallinnollinen kädenvääntö kohdistui pankeilta tuleville vaatimuksella saada osa eläkesäästämisestä omiin järjestelmiinsä. Poliitikoilta tulevia kriisipaketin osia olivat eläkeiän nostaminen ja maksussa olevien eläkkeiden pudottaminen kahdella prosentilla.²⁹⁷ Kahden vuoden kuluttua helmikuussa 1994 työeläkeuudistuksessa oli edetty niin pitkälle, että uudistuksen keskeisistä kohdista voitiin keskustella julkisuudessa. Näitä olivat rahastoeläkkeen suoma mahdollisuus yksityisten rahastojen kehittämiseen, työnantajien ja työntekijöiden yhteisen rahoittamisen periaate ja palkkaindeksiin siirtyminen hintaindeksiin sijaan.²⁹⁸

Ruotsissa parlamentaarinen prosessi johti lopulta suureen uudistukseen. Uudistuksen taustalla oli kolme muutosta ajavaa syytä. ATP-eläkejärjestelmä oli ajautunut taloudelliseen ahdinkoon ja etujen ja vakuutusmaksujen suhde oli vääristynyt. Lisäksi pitkän aikavälin väestö- ja elinikäennusteet ennustivat järjestelmän konkurssia. Järjestelmässä oli myös eläkekatto, joka talouden kehittyessä johti siihen, että yhä suurempi osuus vakuutetuista tarvitsi lisäeläkejärjestelmiä, jotta eläketurva karttuisi myös eläkekaton ylittävistä tuloista. Vaihtoehtoisten ansioeläkeratkaisujen merkitys kokonaisuudessaan kasvoi, eikä ATP-järjestelmä enää vastannut näihin kaikkiin tarpeisiin.²⁹⁹

Ruotsin ansioeläkejärjestelmä muutettiin etuuperusteisesta maksuperusteiseksi järjestelmäksi. Riski eläkkeiden suuruudesta ja riittävydestä tulevaisuudessa siirtyi valtiolta tuleville eläkkeensaajille. Eläkkeen laskentaa muutettiin siten, että jokaisen

²⁹⁶ Kangas ym. 2006, 19–20.

²⁹⁷ VS 8/1992, 6–8.

²⁹⁸ VS 2/1994, 6–7.

²⁹⁹ VS 2/1994, 18.

vuoden rahoituksella oli merkitys tulevan eläkkeen suuruuteen. Eläke-edusta tehtiin joustava ja yksilöllinen.³⁰⁰ Pientä maksun osaa varten luotiin rahastoeläkejärjestelmä, jossa yksittäinen vakuutettu sijoittaa osan eläkkeestään valitsemaansa eläkerahastoon, vaikka muuten järjestelmä on jakojärjestelmä, jonka rahoittavat työnantaja ja työntekijä yhdessä. Jakojärjestelmän ylijäämä sijoitetaan puskurirahastoon, jota voidaan käyttää tulevaisuuden etuihin tai maksukorotuksiin. Vakuutetuille luotiin yksilölliset eläketilit, joihin vuosittain kertynyttä pääomaa voi seurata.³⁰¹

Lamaa ennen eläkkeiden indeksointi oli kytketty kuluttajahintaindeksiin. Vuosina 1993–1998 indeksiä tilapäisesti huononnettiin inflaatiota alhaisemmaksi ja tällä tavoin kansaneläke ja ATP-eläkejärjestelmän kustannuksia alennettiin leikkaamalla vakuutettujen etuja. Ansaintaeläkkeen (inkomstpension) ja rahastoeläkkeen (premiépension) hallinnointiin ei tehty muutoksia, vaan aikaisempaan tapaan järjestelmä jatkoi valtion viraston hoidossa.³⁰²

Ruotsin valtiopäivillä eläkejärjestelmän hyväksyminen tehtiin uudistuksen mittasuhteet huomioiden, hyvin pienimuotoisen 13 kansanedustajan käymän muodollisen keskustelun jälkeen. Puolueiden johto ei ollut edes paikalla ja muutaman kuukauden valiokuntakäsittelyn jälkeen lakimuutokset hyväksyttiin. Lundberg selittää tilannetta siten, että Bildtin kokoomushallitus oli talouskriisin ongelmien takia selvästi jo menettämässä vallan sosiaalidemokraateille ja tilanne oli otollinen valtaa käyttävien ja suuren oppositiopuolueen väliselle kompromissille.³⁰³

Lundberg näkee eläkereformin muuttaneen työeläkejärjestelmää sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tavoittelusta oikeudenmukaisen järjestelmän tavoitteluksi. Lopputulos ja eläkejärjestelmän kyky taata turvallinen elintaso ei ollut enää päätavoite. Uudeksi tavoitteeksi koettiin eläkejärjestelmän oikeudenmukaisuus etujen jakamisessa ja rahoituksessa. Vuonna 1991 alkaneen eläkereformin kaikki uudistukset saatiin voimaan vuoteen 2003 mennessä.³⁰⁴

³⁰⁰ VS 2/1994, 19–20.

³⁰¹ Hannikainen 2012b, 341.

³⁰² Försäkringskassan 2018, <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/0fdb1269-47f0-4b74-b714-96a18bea8457/pension.pdf?MOD=AJPERES>, 09.05.2018.

³⁰³ Lundberg 2005, 24–25.

³⁰⁴ Lundberg 2005, 4.

Eläkeuudistuksen poliittista voittajaa on vaikea julistaa. Porvarilliset puolueet saivat yksilölliset eläketilit ja mahdollisuuden sijoittaa ja tehdä omia eläkkeisiin liittyviä päätöksiä. Rahastot ja pankit pääsivät järjestelmään mukaan. Sosiaalidemokraatit pystyivät puolustamaan valtion hoitaman järjestelmän jatkumista, yleisen ansioeläkejärjestelmän pakollisuutta ja sitä, että se koskee kaikkia palkansaajia.³⁰⁵

³⁰⁵ Lundberg 2006, 179–180.

5. HYVINVOINTIVALTION KRIISI

Erkki Tuomiojan mukaan hyvinvointivaltion toteutumiselle olennaisia ovat riittävä teollistumisaste ja toimiva demokratia. Kansalaisten riittävä hyvinvointivaltion kannatus takaa sen säilymisen, vaikka talousongelmien ja erityisesti työttömyyden takia palveluiden taso ja saatavuus voivatkin heikentyä. Vaihtoehtoisten palvelujen hankinta, kuten yksityisen eläkevakuutuksen ostaminen osittain verotuettuna, ei hänen mukaan ole pakoa yhteisöllisestä vakuutusjärjestelmästä, vaan pakon edessä tehdystä valinnasta. Sosiaalipolitiikan kutsumista hyvinvointipolitiikaksi pitää sisällään ajatuksen palvelujen ulottamisesta köyhimmästä kansanosasta koko väestöön. Valtioiden toimintamahdollisuudet ovat samalla kaventuneet ja monikansallisten yritysten toiminta asettaa usein rajat sille, mitä valtiot voivat tehdä raha- ja finanssipolitiikan avulla.³⁰⁶

Eläkejärjestelmät ovat kansallisvaltion kilpailukykyyn ja sen asukkaiden hyvinvointiin suoraan kytkeytyvä tekijä. Hyvinvointivaltion rakenteiden puolustaminen tapahtuu työntekijöiden joustavuudella hyväksyä ja luoda kilpailukykyä lisääviä tekijöitä. Demokraattisen valtiovallan puolustamana kansallisvaltion markkinataloudelle oli asetettu rajat, joiden puolustaminen vaikeutui 1980-luvulla liberaalin ja konservatiivisen globaalin kehityksen paineessa.³⁰⁷ Suomen tapaisten pienten eurooppalaisten maiden suuryritykset kansainvälistyivät nopeasti 1980- ja 1990-luvulla rahamarkkinoiden vapautumisen auttamana. Valtion rakenteita suojelevat makrotaloudellinen vakaus, toimiva talous ja uskottavat instituutiot.³⁰⁸

Hyvinvointivaltion alasajon ja globalisaation yhteys ei kuitenkaan ole niin yksiselitteinen, että siitä voisi puhua yleistävästi. Kosonen & Simpura esittelevät Paul Cammackin pohjalta, että globalisaatio vaatii kansallisvaltion johdolta, poliitikoilta, virkamiehiltä ja työmarkkinajärjestöiltä nopeampaa toimintaa, jolloin kansanvaltaisuus

³⁰⁶ Tuomioja 1999, 47.

³⁰⁷ Kettunen 1997, 186–190.

³⁰⁸ Kosonen & Simpura 1999, 9–10, 16, 18–19, 21.

kärsii. Tämän johdosta valtiotasolla, myös pohjoisten yhteiskuntien ”korporatismi yltyy ja demokratia kaventuu”. Hyvinvointivaltio ei häviä globalisaation paineessa kovin suurella todennäköisyydellä, koska hallinnollisten ja poliittisten järjestelmien toimiessa tyydyttävästi, on niitä vaikeaa merkittäväällä tavalla muuttaa. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion instituutiot ovat korostuneen yksilökeskeisiä sosiaalidemokraattisesta yhteydestään huolimatta.³⁰⁹ Esimerkiksi maailmanpankin strategioissa sosiaaliturvan kehittäminen on pyrkä yksiköllisen turvan kehittämiseen siten, että ihmiset hallitsevat omia riskejään ja hankkivat omia eläkevakuutuksia globalisoitumisen riskejä vastaan, sen sijaan, että valtioille sälytettäisiin kasvava vastuu näiden riskien hallintaan.³¹⁰ ILO:n eläkepolitiikalla on vaikutusta myös Suomeen ja julkilausumat näkyvät suoraan useissa hallituksen 1980- ja 1990-luvulla antamissa työeläkkeitä koskevissa esityksissä.

Suomen 1990-luvun talouskriisi koski laajasti yhteiskuntaa järkyttäen kansantalouden perusinstituutioita. Pankkikriisin lisäksi yritysten konkurssien määrä nousi, julkinen talous oli vakavissa ongelmissa ja ansioeläkkeiden vakuutusmaksutulon kannalta tärkeä työllisten määrä putosi rajusti. Suurimmillaan työttömien määrä oli vuoden 1994 alussa, jolloin yli 500 000 henkilöä oli työttömänä. Laman vaikutukset kestivät sosiaalisesti pitempään kuin talouskriisi. Suomen vienti alkoi kasvaa jo vuonna 1992, mutta työttömyyteen syntyi pitkäaikainen ”tasokorotus”. Laman päättymisen ei näin ollut paluuta aikaisempaan, normaaliksi katsottuun tilanteeseen.³¹¹ Suomen työmarkkinoilla työttömyys ja syrjäytyminen moninkertaistuivat. Vuoden 1997 työllisten osuus työikäisestä väestöstä oli 430 000 pienempi kuin vuonna 1989. Työllisten määrä pudotus ei näy pelkästään työttömyyden kasvuna, vaan piilotyöttömyys on yhtä suurta kuin työttömyyden kasvu. Eläkkeelle siirtyminen ei myöskään ole työvoiman tarjonnan putoamisen selitys, koska eläkkeelle siirtymisen ikä nousi edellä mainittujen vuosien välillä. Työllisten määrästä katosi siis 10 prosenttia vuosien 1989–1997 välillä. Taulukosta 10 näkee työllisyyden muutoksen laman yhteydessä ja sen, miten vuonna 1996 talouden toipumisesta huolimatta, työllisyydessä ei tapahtunut vastaavaa korjausliikettä.

Taulukko 10. Työllisyysaste vuosina 1989–1996, %

³⁰⁹ Kosonen & Simpura 1999, 9–10, 16, 18–19, 21.

³¹⁰ Deacon 1999, 64–65.

³¹¹ Blomberg & Hannikainen & Kettunen 2002, 7 – 9.

Vuosikeskiarvo Sukupuolet yhteensä 20–64

1989	78,2
1990	78,0
1991	74,2
1992	69,3
1993	65,2
1994	64,7
1995	65,9
1996	66,7

Lähde: Tilastokeskus 2018,

https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_tym_tyti/statfin_tyti_pxt_001.px/table/tableViewLayout1/?rxid=1dbbc03f-8cdf-4782-837b-6d780b4b34ee, 15.11.2018.

Työnantajien osuus sosiaalimenojen rahoituksesta ei kuitenkaan enää kasvanut. Suomen lisäksi useat länsimaat joutuivat puolustamaan valuuttojaan ja tukemaan pankkijärjestelmiä. Osa näistä rahoista oli pois sosiaalipolitiikkaan käytettävissä olevista resursseista.³¹² Lama ei kelpaa ongelmien yleispäteväksi selitykseksi, vaan taustalla oli pidempään kehittyneitä rakenteellisia syitä. Uudet työpaikat nettomääräisesti laskettuna muodostuivat 1980-luvulla pääosin yksityisen sektorin ulkopuolelle.³¹³ Uudet työpaikat menivät siis enenevässä määrin valtion ja kunnan eläkejärjestelmien puolelle.

Ruotsissa lama vaikutti voimakkaasti julkisen sektorin kykyyn suoriutua velvoitteistaan, kuten 1980-luvun kriittinen keskustelu oli varoittanut. Julkiset menot nousivat 71 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuonna 1993.³¹⁴ Työttömyys nousi vuonna 1993 erittäin korkeaksi, noin 15 prosenttiin. Vastapainoksi työvoimapolitiittisten toimien piirissä oli peräti 7 prosenttia työvoimasta (tukityöllistäminen).³¹⁵ Laman hoitoa ja finanssipolitiikkaa määriteltiin jälkikäteen keynesiläistyypiksi. Julkisten menojen leikkaukset olivat Ruotsissa varsin rajallisia.³¹⁶

Suomessa valittiin toinen linja, schumpereriläinen luovan tuhon taktiikka. Tätä on perusteltu näkemyksellä, etteivät päättäjät uskoneet laman olevan tilapäinen

³¹² Kajanoja Jouko 1999, 148, 178–179.

³¹³ Kiander & Vartia 1998, 300.

³¹⁴ Kiander & Vartia 1998, 300.

³¹⁵ Kiander & Vartia 1998, 292.

³¹⁶ Kiander & Vartia 1998, 275.

suhdanteiden aiheuttama ongelma, vaan pitkäaikainen rakenteellinen ongelma. Entisen tasoiseen palvelutasoon ei olisi paluuta, jonka takia myöskään tilapäisellä lainanotolla ei haluttu pitkittää tilannetta, vaan sopeutus (säästäminen) haluttiin aloittaa välittömästi.³¹⁷

5.1. Eläkemietintö vauhdittamaan muutosta

Pitkän aikavälin suunnitelma työeläkejärjestelmän kehittämisestä annettiin joulukuussa 1991. Eläkekomitea 1990-nimellä kulkeneen työryhmän puheenjohtaja oli Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Kari Puro, joka kuuden alaryhmän avulla tuotti lähes 400 sivua tutkittua tietoa eläkejärjestelmästä.³¹⁸ Marraskuussa työmarkkinajärjestöt olivat sopineet laajasta tulopoliittisesta ratkaisusta, jossa palkankorotukset jätettiin tekemättä ja osa työeläkemaksua siirrettiin palkansaajien maksettavaksi. Palkansaajien ostovoiman yhteinen lasku arvioitiin 7 prosentiksi.³¹⁹

Hallituksen esityksessä vuonna 1991 todettiin huoli työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahastointi ja rahoitusperiaatteiden ongelmat eläkemenon noustessa tulevaisuudessa oleellisesti. Toteamus kansantalouden suurista äkillisistä ongelmista ja työttömyydestä johtuvasta työeläkemaksun putoamisesta antoi perusteet vuonna 1993 perittävästä kolmen prosentin työntekijäin eläkemaksusta. Vakuutettujen osallistuminen työeläkemaksun suorittamiseen helpottaisi pitkällä aikavälillä työeläkejärjestelmän maksupaineita rahastoituvan osuuden kasvaessa. Eläkemaksu oli verotuksessa vähennyskelpoinen erä, koska tuleva eläke verollista tuloa.³²⁰

Hallitus arvioi, että tämä vähentää vuonna 1993 verotuloja yhteensä 3 mrd. markkaa yksityisen sektorin työnantajien säästäessä 3,7 mrd. markkaa. Palkansaajien nettomenetys laskettiin 3,8 mrd. markan suuruiseksi.³²¹ Julkisen sektorilla työeläkkeen karttumisaika, tavoitetaso ja eläkeikä muutettiin samaksi kuin TEL-järjestelmässä.³²²

³¹⁷ Kiander & Vartia 1998, 272.

³¹⁸ Hannikainen 2012e, 263.

³¹⁹ Kiander & Vartia 1998, 368.

³²⁰ HE 230/1991, 3.

³²¹ HE 230/1991, 4–5.

³²² Eläketurvakeskus 2019, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4n_muutokset_2005_asti.pdf, 12.2.2019.

Tämä oli vain osa kokonaispakettia, jossa valtio otti ns. pakkolainaa korottamalla sairausvakuutusmaksua, ottamalla käyttöön palkansaajan työttömyysvakuutusmaksut, huonontamalla korkojen verovähennysoikeutta ja poistamalla verotuksen lapsivähennykset. Myös kunnallisveroprosentit nousivat useissa kunnissa.³²³

Vuoden 1990 eläkekomitean mietintöä on vaikea kutsua historialliseksi käännekohdaksi vain sen sisältämien ehdotusten vuoksi. Sen sijaan näkemykset³²⁴ palkansaajien lisääntyneestä oikeudesta työeläkkeen etuihin ja sen hallintoon voi pitää mielenkiintoisena näkökulmana, onhan kyse ollut lainsäädännön vahvistamasta järjestelmästä jo vuodesta 1962. Myös Työeläkelaitosten Liiton toimitusjohtaja Pentti Kostamo kiitteli uudistusta, jonka avulla ”työntekijät sitoutuvat entistä kiinteämmin työeläkejärjestelmään”. Yritysten kannalta ratkaisulla hän näki olevan kilpailukykyä parantava vaikutus, mutta kansantalouden kannalta oleellista oli jo vuonna 1992 tehty työeläkemaksuun tehty 2,5 prosentin alennus. SAK:n Toropainen piti myös työeläkemaksuvelvollisuutta palkanalennuksia parempana vaihtoehtona. Hänen ja STTK:n Simpasen mielestä maksujärjestelmän tekniikalla ei ole kansantalouden kannalta suurta merkitystä, mutta hän uskoi työntekijöiden pääsevän päättämään eläkkeiden sijoituksista heidän omien tavoitteiden mukaisesti mainiten kotimaisen lisääntyvän asuntotuotannon.³²⁵

Hannikainen (2011) esittää, että työntekijöiden maksunosuudessa olisi kyse valtapolitiikasta, jota myös neuvotteluihin osallistujat korostivat. Taustalla oli myös valtiovarainministeriön ja työmarkkinajärjestöjen ekonomistien esityksiä 1980-luvun lopussa maksuvelvollisuuden jakamisen tuomista positiivisista vaikutuksista.³²⁶

Hallitus totesi, ettei työntekijän maksuosuudella haluttu muuttaa aktiiviväestön ja eläkkeellä olevien etujen välistä suhdetta. Työntekijöiden maksuosuus on suoraan pois

³²³ Kiander & Vartia 1998, 310.

³²⁴ Esa Swanljung totesi työeläkemaksun olevan motivoivampi kuin palkanalennus: ”palkansaajat keräävät näin itsellensä rahaa, kukaan ei voi laittaa kiistanalaiseksi heidän oikeuttaan työeläkkeeseen. Työeläke on selkeästi osa palkkaa...palkansaajilla on entistä selkeämmät intressit työeläkerahojen käyttöön ja eläkelaitosten toimintaan”.(Hannikainen 2012e, 263).

³²⁵ VS 1/1992, 23–24.

³²⁶ Hannikainen 2011, https://www.tyovaenperinne.fi/wp-content/uploads/2011/12/TT_2011.pdf, , 25.3.2019, 24 – 25.

palkasta ja sama vähennys tehtiin TEL-indeksin kautta eläkkeensaajien osuuteen pudottamalla indeksikorotusta puolellatoista prosentilla.³²⁷

5.2. ETK:n luottovakuutus karille

Eläketurvakeskuksen luottovakuutus tuli työnantajille suunnatun takaisinlainauksen samanarvoiseksi vaihtoehdoksi pankkitakauksen kanssa 1970-luvulla. Luottovakuutuksesta tuli niin suosittu, että sen lainakanta oli 1990-luvun alussa 38 miljardia markkaa, jolla se kilpaili menestyksekkäästi pankkialan kanssa. Yksittäisen riskin ja toimialan vaikeuksiin joutuminen olisi pystytty hoitamaan ilman suuria ongelmia.³²⁸ Hallituksen esityksessä vuonna 1992 todettiin, että vuoden 1989 jälkeen luottovakuutuksen korvausmeno oli kasvanut niin merkittävästi, että luottovakuutuksen yli kolminkertaiseksi nostetulla hinnoittelullakaan ei pystytty takaamaan ETK:n vakavaraisuutta.³²⁹ ETK:n omasta aloitteesta virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä laadittiin ehdotus, jossa luottovakuutuksen maksukyvyyn turvaamiseksi työeläkemaksun luottovakuutusosaa käytettäisiin vakavaraisuuden palauttamiseksi ja työeläkemaksua korotettaisiin ylimääräiset 0,3 prosenttia vuodelle 1995, joka toteutui 0,4 prosenttiin. Muutos vastaisi noin 400 miljoonan markan kustannuserää. Työeläkelaitokset eivät vastustaneet ehdotusta.³³⁰

Vakuutusalanomat totesi vuonna 1992, että luottovakuutuksen kilpailu takauksista pankkien kanssa oli virhe. ETK itse analysoi konkurssien olleen yllätys samalla myöntäen, että huonoja asiakkaita oli luokiteltu hyviksi ja hyviä huonoiksi, jonka takia joku toinen oli saanut hyvän riskin kannettavakseen. ETK ei myöskään voinut varautua tappioihin kuten vakuutusyhtiö, koska sillä laitoksena ei ollut mahdollista hankkia omaa pääomaa.³³¹ ETK:n luottovakuutuksen yhtiöittämistä oli harkittu jo useiden vuosien ajan ennen kuin vakuutusosakeyhtiö Garantia saatiin perustettua tammikuussa 1993. Eläkesäätiöiden ja -kassojen luottovakuutuspakko poistui ja niiden eläkevastuita

³²⁷ HE 303/1992, 2.

³²⁸ Hannikainen 2012c, 419–420.

³²⁹ HE 55/1992, 2–3.

³³⁰ Hannikainen 2012c, 423.

³³¹ VS 2/1992, 14–15.

tarkistettiin. Garantian omistajiksi tulivat ETK ja työeläkelaitokset, mutta osa luottovakuutustoiminnan tappioista jouduttiin kattamaan työeläkemaksuista.³³² Yhtiöittäminen oli siis johdonmukainen ratkaisu. Riskien paraneminen edellytti kuitenkin yritysten talouden elpymistä.

5.3. Työeläkeuudistus 1996

Pahimman laman aikana oppositiossa olleet sosiaalidemokraatit voittivat vuoden 1995 eduskuntavaalit. Paavo Lipposen johtaman hallituksen linja oli talouden ja työllisyyden pikainen parannus ja työeläkejärjestelmään kohdistettuja muutoksia lueteltiin valmiiksi jo hallitusohjelmassa ja keväällä 1995 työmarkkinajärjestöjen kesken tehtiin laaja sopimus.³³³ Edellisen hallituksen eläkkeiden leikkaussuunnitelmat saivat Vakuutussanomien pääkirjoituksessa kesällä 1992 täystyrmäyksen. Kyse oli neuvottelutavasta, tai oikeastaan kritiikistä sanelupolitiikkaa kohtaan. Valmistelua ei tehty normaaliin tapaan laajan työmarkkinakentän toimesta, vaan pieni toimikunta toimitti hallitukselle ehdotuksen. Eläkemaksujen rahastointi, vakuutetun oma maksuosuus ja eläköitymisen vähentäminen nähtiin ratkaisuin tilanteeseen.³³⁴

Vuonna 1995 yhteinen linja oli helpompi löytää. Kansaneläke muutettiin työeläkevähenteiseksi, joka oli suuri periaatteellinen päätös sosiaalivakuutusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Myös kansaneläkemaksun periminen lopetettiin. Hallituksen esityksessä perustelut pohjautuivat paljolti erilliseen Tarmo Pukkilan johdolla laadittuun STM:n selvitysmiesraporttiin vuodelta 1993. Vuonna 1996 astui voimaan myös aikaisempi tehty päätös eli palkansaajan työeläkemaksua alettiin vähentää työansioista.³³⁵

Merkittäviä työeläkejärjestelmään vaikuttavia säästöjä tavoiteltiin nostamalla yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikäraja 55-vuodesta 58-vuoteen ja luopumalla työ- ja

³³² Hannikainen 2012c, 424.

³³³ Hannikainen 2012b, 290.

³³⁴ VS 7/1992, 4–6.

³³⁵ Eläketurvakeskus 2019, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4n_muutokset_2005_asti.pdf, 12.2.2019.

kansaneläkkeiden indeksitarkistuksista kokonaan vuoden 1994 osalta. Käyttöön otettiin erilliset työikäisen ja eläkeikäisen indeksit, joilla huononnettiin yli 65-vuotiaiden asemaa. Tulevan ajan karttumisprosentteja heikennettiin. Myös eläkkeen laskenta muutettiin niin, että mukaan otettiin kunkin työsuhteen 10 viimeisintä vuotta.³³⁶

Pelkkiä leikkauksia tekemällä sopimusta ei olisi syntynyt. Työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen yhteisenä tavoitteena oli myös työurien pidentäminen kannustamalla yli 60-vuotiaita jatkamaan työelämässä. Heille luvattiin kahden ja puolen prosentin ns. superkarttuma eläkekertymään ja kuntoutustoimintaa sovittiin kehitettävän.³³⁷

Hallitus korosti päätösehdotuksissaan työkyvyttömyyden määritelmien muuttuneen aikaisemmin lievempään, vähemmän lääketieteelliseen suuntaan. Tämä oli johtanut varhaiseläkkeiden määrän voimakkaaseen kasvuun ja eläkejärjestelmän taloudellisiin vaikeuksiin. Nyt oli aika tehdä muutos ja ”pyrittävä työllisyyden kannalta myönteisiin vaikutuksiin sekä viennin ja tuonnin aseman huomioon ottamiseen”.³³⁸ Hallitus seurasi myös Ruotsin tapahtumia ja hallituksen esityksessä vuonna 1995 perusteluissa kerrotaan Ruotsin uudistetun eläkejärjestelmän indeksimallista. Ruotsissa otettiin käyttöön sopeutusindeksi, joka seuraa reaali-palkkojen vuosittaisen muutoksen kolmen vuoden liukuvaa keskiarvo vähennettynä puolellatoista prosenttiyksiköllä.³³⁹ Ruotsin indeksimallin ymmärtäminen oli oletettavasti haasteellista eduskunnalle. Eläkejärjestelmät ovat monimutkaisia ja ”poliittisesti skientoituneita”.³⁴⁰

Myös eläkevakuutusyhtiöiden toimintaan puututtiin. STM:n aloitteesta vuosina 1996 – 1997 toteutettiin työeläkealan toimintapääomien³⁴¹ kasvattaminen lisäämällä vastuuvélkaan osittamaton lisävakuuusvastuu ja alentamalla rahastokorkoa. Lailla perustettujen eläkelaitosten vakavaraisuustyöryhmän tehtävä oli myös uudistaa

³³⁶ Eläketurvakeskus 2019, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4n_muutokset_2005_asti.pdf, 12.2.2019.

³³⁷ Eläketurvakeskus 2019, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4n_muutokset_2005_asti.pdf, 12.2.2019.

³³⁸ HE 103/1995, 3.

³³⁹ HE 118/1995, 8–9.

³⁴⁰ Niemelä & Salminen 2009, 10.

³⁴¹ Toimintapääomalla tarkoitetaan vakuutusyhtiön varojen ja velkojen erotusta, joka muodostuu omasta pääomasta, varauksista ja arvostuseroista. Toimintapääoman early warning raja on riskiteoreettinen 97,5 %:n todennäköisyys sille, että toimintapääomaa on jäljellä vuoden kuluttua (Lailla perustettujen eläkelaitosten vakavaraisuustyöryhmä 1998, 8-9).

työeläkevakuutusyhtiön hallintoa ja sijoitustoimintaa siten, että johdolla on riittävä asiantuntemus ja riippumattomuus ulkopuolisista tahoista.

Eläkerahastojen kasvaessa sijoitustoiminnan hoitamisesta tuli aikaisempaa haasteellisempaa. Uuden asetetun vakavaraisuusrajan tavoitteena oli se, että työeläkeyhtiö selviäisi suurella todennäköisyydellä yhden vuoden sijoitustappiosta ilman, että TEL:n konkurssiyhteisvastuuseen joudutaan turvautumaan. Vakavaraisuusrajan lähestyminen edellytti toimia vakavaraisuuden kohentamiselle ja toimi jatkossa signaalina STM:lle vakuutusyhtiön valvonnan tehostamistarpeesta.³⁴²

Eläke-Kansan konkurssi paljasti lainsäädännössä olleen puutteen varojen jakautumisesta omistajien ja vakuutuksenottajien kesken. Eläkeyhtiön vastuuvelan ylittävät varat kuuluivat uudistuksessa vakuutuksenottajille, osakkeenomistajille tai takuuosuuksien omistajille siinä suhteessa, kun eläkeyhtiön kokonaisvarallisuus oli kertynyt näiltä tahoilta. Yhtiön selvitystilan tai muun varojen jakamista koskevan järjestelyn yhdessä yhtiön omistajille kuului heidän yhtiöön sijoittama pääoma ja sille laskettu kohtuullinen tuotto. Muilta osin velat ylittävä varallisuus kuului vakuutuskantaan tarkoituksena eläkkeiden rahoittaminen.³⁴³

Hallintoa koskevissa uusissa laeissa asetettiin työeläkevakuutusyhtiön hallituksen jäsenille ja toimitusjohtajalle jääviys- ja kelpoisuusehtoja. Vakavaraisuustyöryhmä korosti tavoitetta ”estää yhtiölle omistuksen kautta tulevaa vastuuta työeläkevakuutustoiminnalle vieraasta toiminnasta”.³⁴⁴ Tästä muutoksesta voi vetää yhteyden esimerkiksi Kansaan, kun vuonna 1978 osakeyhtiöksi muutettu Keskinäinen vakuutusyhtiö Kansa rakennettiin finanssitavarataloksi. Yhtiöryhmä pyrki hyödyntämään Henki-Kansan ja Eläke-Kansan varallisuutta toiminnassaan. Kansainvälisen toiminnan laajentuminen ja kasvavat taloudelliset ongelmat ratkaistiin 1980-luvun puolivälin jälkeen siten, että Eka-yhtymästä tehtiin vakuutusyhtiöryppään emoyhtiö ja Eka-konsernin vetäjästä Eero Rantalasta Kansa-yhtymän hallituksen

³⁴² Lailla perustettujen eläkelaitosten vakavaraisuustyöryhmän muistio 1998, 8–14.

³⁴³ Lailla perustettujen eläkelaitosten vakavaraisuustyöryhmän muistio 1998, 10.

³⁴⁴ Lailla perustettujen eläkelaitosten vakavaraisuustyöryhmän muistio 1998, 11.

puheenjohtaja. Tällöin Kansan osuus Eka-konsernin liikevaihdosta oli noin 15 prosenttia.³⁴⁵

Takaisinlainauksen menettäessä kiinnostavuuttaan työnantajien keskuudessa, tuli vakuutuslalle tarve uudistaa sijoitustoiminnan sääntelyä työeläkejärjestelmässä. Sijoituksia tuli voida kohdistaa valtion lainojen sijaan suoraan yritysten omistukseen eli osakkeisiin. Riskienhallinta edellytti sijoitustuottojen kohdistamista yhtiöiden kasvavaan toimintapääomaan. Puron työryhmän työskentelyä kiitettiin:

Kaiken kaikkiaan työeläkesysteemi osoittaa jälkeen kerran kykyä uudistumiseen. Monien mielestä on jo aikakin, mutta ei työeläkejärjestelmän tarvitse hävetä käänkönopeuttaan muiden laajojen institutionaalisten järjestelmien rinnalla.³⁴⁶

Takaisinlainauksen korkojärjestelmä uudistui täydellisesti 1.4.1997. Tämän päivämäärän jälkeen lainojen korko määräytyy Suomen valtion sarjaobligatioiden ostonoteerausten perusteella laskettavasta TEL-viitekorosta.³⁴⁷ Vakuudellinen laina kilpaili näin normaaliin tapaan muiden rahoitusvaihtoehtojen kanssa ja luottoriski oli työeläkejärjestelmän kannalta paremmin hallinnassa kuin aikaisemmin. Samalla muuttui yksi työeläkelakien perustamisvaiheessa sovituista keskeisistä työnantajien arvostamista eduista, joita uusi TEL-järjestelmä heille antoi. Vakuudeton ja edullinen takaisinlaina ei palvellut enää TEL-järjestelmän periaatteita ja se menetti arvostustaan työnantajien parissa pääomamarkkinoiden muuttumisen takia.

³⁴⁵ Vauhkonen 2012b, 374–376.; Kallenautio 1994, 235–236.

³⁴⁶ VS 7-8/96, 3.

³⁴⁷ Tuomikoski & Sorainen & Kilponen 2007, <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129388/Lakisaateisentyoelakevakuutuksenvakuutustekniikka.pdf?sequence=1>, 6.12.2018.

6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Hyvinvointivaltion rakennusvaiheen jälkeen Suomessa ja Ruotsissa siirryttiin etujen ylläpitoon ja lopulta supistamisen aikakaudelle. Kilpailuvaltion kansantalouden ja budjetin hallinnan vaikeus on nykyisin pysyvä tilanne, jota hallitaan uusilla menetelmillä ja uudennlaisella vallankäytöllä. Ymmärrettävästi poliitikoilla on vähemmän syitä hankkeiden ajamiseen etujen huonontuessa kuin silloin, kun etuja parannettiin. Uuden politiikan teoriassa ³⁴⁸ työntekijöiden ja työnantajan valtataistelu on usein tasapainotila, jossa työnantajan tavoitteet etujen säilyttämiselle on usein sivuutettu. Voimistuneet ryhmät, kuten työntekijät, jotka osallistuvat etujen rahoittamiseen suoraan, ovat puolustamassa etujaan muutenkin kuin työmarkkinajärjestöjen suulla tai poliittisten puolueiden kautta. Polkuriippuvuus jäykistää instituutioiden toimintaa ja rakenteita johtaen siihen, ettei eläkejärjestelmän kehitys pysy yhteiskunnan ulkoisten muutosten (esim. kansantalouden vaihteluiden, talouskriisi) ja toimeenpanevien yhtiöiden reaktiivisten toimenpiteiden (esim. sijoitustoiminta) mukana.

Tämän tutkimuksen keskeinen havainto on työeläkejärjestelmän toimeenpanijoiden (yksityinen vakuutusala ja STM) johdonmukainen pyrkimys ansioeläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyys vaalimiseen. Talouspoliittinen näkökulma hallitsi Vakuutussanomien eläkediskurssia.

Työeläkkeiden rahoituksen pitkän aikavälin suunnitelmasta poikkeaminen talouden suhdanteiden ja työmarkkinaneuvotteluissa tehtyjen kompromissien takia, johti aina asiantuntijoiden ja alan auktoriteettien esittämään kritiikkiin. ETK:n, TELA:n tai Vakuutusyhtiöiden keskusliiton esittämät huolestuneet ja korjaavat näkemykset olivat pääosin yhteneväisiä. Myös työmarkkinajärjestöt molemmin puolin osallistuivat voimassaolevan järjestelmän puolustamiseen. Tämä tarkoitti ennen kaikkea huolenpitoa työeläkejärjestelmän jatkuvuudesta. Poliitikoiden ja työntekijäjärjestöjen huoli ei

³⁴⁸ Pierson 1994.

kohdistunut eläkelaitosten kykyyn hoitaa niille uskottua tehtävää, vaan muutostarpeet ja kritiikki kohdistuivat valtapoliittikkaan ja tätä kautta sijoitusomaisuuteen ja eläkkeiden omistukseen liittyviin kysymyksiin.

Toinen tutkimuksen tulos on Suomen vakuutusalan esiintuoma, voimakkaan kriittinen suhtautuminen työttömyyseläkkeeseen. Tämä on talouspoliittinen argumentointi, joka muodostuu useista tekijöistä: eläkejärjestelmän etujen tasapainosta suhteessa maksuihin, riittävän korkeasta työllisyysasteesta ja yksityiseen hoitomalliin liittyvästä ongelmasta suhteessa työllisyyspolitiikkaan. Työttömyysjärjestelmä toi vakuutusyhtiöille muihin etuuslajeihin verrattuna rahoituksellisia yllätyksiä, joita ei voi verrata poliitikkojen ja työmarkkinajärjestöjen neuvottelemiin yllättäviin työeläkemaksujen alennuksiin. TEL-maksun alennukset olivat tilapäisiä ja niiden yhteydessä sovittiin yleensä kompensatioajoista.

Sen sijaan työllisyyden hoito eläkejärjestelmän avulla soveltui huonosti yksityisen vakuutusalan toimintamalleihin. Työttömyyseläkkeet olivat epämääräisiä vakuutuksellisen riskin käsitteen kanssa, joka on yleensä vakuutusalan parasta osaamista. Työkyvyttömyyden lääketieteellinen käsittely sekaantui työmarkkinoiden toimivuuteen ja ennusteet työttömyyseläkkeen hakijoiden määrästä epäonnistuivat. Hallituksen antamissa esityksissä järjestelmän jatkamiseen ja sen muutoksiin liittyviä päätöksiä perusteltiin yleisellä työmarkkinatilanteella, joka tuntui jatkuvasti olevan huono ikääntyneille työnhakijoille. Poliitikoille houkuttelevaa oli pystyä tekemään työttömyyttä koskevia rahoitusratkaisuja osin valtion budjetin ulkopuolella. Vakuutusalan toive lakkauttaa järjestelmä toteutui kolmenkymmenen vuoden jälkeen, kun valtio siirsi ikääntyneiden työttömyysriskin osaksi muuta työttömyysturvaa työttömyysturvan lisäpäivien avulla (eläkeputki).

Vakuutusalan pyrkimys Suomessa järjestelmän jatkuvuuden varmistamiseen heijastui yllättävän voimakkaasti kannanotoissa ja diskurssissa yksityisen toimeenpanon eduista ja julkisen vaihtoehdon haitoista. Tämä tutkimukseni kolmas keskeinen tulos tulee selkeimmin esiin niinä hetkinä, kun sosiaalidemokraattisen puolueen ministerit nostivat esiin eläkkeiden hoitomallia koskevan sosialisointikeskustelun. Vakuutussanomia tulkiten ja kvantitatiivisten havaintojeni määrän perusteella näyttää siltä, että ala halusi

olla jatkuvasti ”varpaillaan” tähän liittyvien vaihtoehtojen tullessa keskusteluun, ei pelkästään antaakseen vastineensa yksittäisiin kommentteihin (liite 1, taulukko 7).

Tässä tutkimuksessa löytämäni ulkoinen shokki on institutionalisoituneiden käytäntöjen ja toimijoiden rooleihin liittyvä muutos. Talouskriisin yhteydessä pitkään harkitut vaihtoehdot löytävät tiensä neuvotteluihin helpommin kuin muulloin. Tätä voisi kutsua mekanismiksi, jonka lisätutkimus olisi kiinnostavaa. Haasteena on polkuriippuvaisen prosessin pelisääntöjen, normatiivisen rakenteen uudelleen muotoutuminen, joka ei ole selkeästi ennalta nähtävissä.

Valtiovarainministeriön toimet Suomessa näyttäytyivät tällaisena pelisääntöjen muutoksena. Urheilutermein sanottuna peli meni hetkeksi sekaisin, kun neuvottelusäännöt yllättäen muuttuivat. Dislokaation, vaihtoehtoisen polun ideat ovat normaalin institutionaalisen rakenteen ulkopuolisia ja taloudellisen epävakauden tilanteisiin kytkeytyviä. Valtion talouden suunnittelussa tulee huomioida eläkkeet, mutta TEL-järjestelmä on budjetin ulkopuolella ja pelisäännöt puuttuvat. Valtiovarainministeriön ehdotukset oman hallinnonalansa ulkopuolisen eläkejärjestelmän muutoksista ovat voimakkaita signaaleja työeläkejärjestelmän kehityshistoriassa.

Kilpailuvaltion rahoitus- ja työmarkkinoiden avautuessa valtiorajat ylittäviksi, syntyi EU-maissa tarve siirtyä rahastoivampaan ja maksuperusteisempaan suuntaan. Sisämarkkinoiden neljän vapauden, tavaroiden, palveluiden, pääomien ja ihmisten vapaa liikkuvuuden vaatimukset kohdistuvat pääosin yksityisiin markkinoihin. Direktiiveillä pyritään turvaamaan yksityisten yritysten kilpailuedellytykset vakuutustoiminnassa ja ihmisten sosiaaliset oikeudet heiden liikkuaan maasta toiseen. Tämä on johtanut lisääntyneeseen verokilpailuun ja luo paineita sosiaaliturvan rahoituksessa.³⁴⁹ TEL-järjestelmän kehitys valtion budjetin ulkopuolella kulki sellaisten sosiaalisten oikeuksien kehittämiseen, jotka perustuivat laajemmin vastavuoroisuuteen ja niiden aiheuttamiin menoihin varauduttiin järjestelmään sidotuilla taloudellisilla ratkaisuilla, kuten rahastoinnilla.

³⁴⁹ Palm 1999, 205–206.

Inflaatioherkkyys todettiin Suomessa jo TEL-järjestelmää 1960-luvun alussa suunniteltaessa, rahastoivan järjestelmän ongelmaksi. Takaisinlainausoikeus työnantajan omaan yritykseen eläkesäätiöiden tapaan koettiin eräänlaisena inflaatio suoja tekniikkana. Osittainen rahastointi osoittautui vuosien varrella myös todellisuudessa inflaatioherkäksi ja reaalisäästöt ovat olleet pienempiä kuin eläkevastuiden kasvu. Näin maksuvelvollisuutta on käytännössä siirtynyt eteenpäin työntekijöiden maksettavaksi jakojärjestelmästä.³⁵⁰

Suomen ja Ruotsin lamavuodet toimivat eläkejärjestelmien muutosprosessien nopeuttajana. Suomen päätösprosessi kesti jonkin verran kauemmin ja sisälsi useita pienempiä päätöksiä. Ruotsissa kolmen vuoden parlamentaarisesti johdettu neuvotteluprosessi johti kerralla toteutettuun suureen eläkereformiin, johon oli liitetty siirtymäaikoja. Näillä molemmilla tavoilla työeläkejärjestelmää sopeutettiin muuttuvien eläke-etujen, rahoitus tilanteen ja pitkän aikavälin väestöllisen muutoksen perusteella. Muutokset taustalla olivat hitaita, eläkeneuvotteluissa markkinoiden yhteisesti pitkään käsittelemiä ratkaisuja, joiden voidaan selittää syntyneen yhteiskunnallisen muutosten ”pakottamina”. Tämä havainto vahvistaa Kangas ym. (2006) tutkimusta siitä, että 1990-luvun ”uuden politiikan” luominen oli itse asiassa taustalla pitkään vaikuttaneiden syiden tuottamaa.

Suurena muutoksena voidaan pitää myös maksujen jakamista työnantajan ja työntekijöiden kesken, joka muutti eläkejärjestelmän valtapoliittista rakennetta vuodesta 1993 lähtien. Vuonna 1996 työeläkkeiden kokonaismaksuvastuuta oli siirtynyt työntekijöille 21 prosenttia koko työeläkemaksusta. Työntekijän maksuosuudesta tehtiin suhdannepoliittinen työkalu, jolla työnantajien kustannusvelvoitteita voidaan säädellä. Tämä on kilpailuvaltiolle hyvin sopivan työeläkejärjestelmän periaatteiden mukaista. Vaikka maksusta sovittiin osana tulopoliittisia kriisineuvotteluita vuonna 1991, oli idea rahoitusvastuun jakamisesta työnantajan ja työntekijöiden välillä ollut pitkään asiantuntijoiden ehdotusten joukossa.³⁵¹

Työnantajien ”kilpailukykyä” parannetaan myös vuonna 2019 nostamalla työntekijän maksuvelvoitetta ja laskemalla vastaavasti työnantajan osuutta. Tällä hetkellä

³⁵⁰ Hannikainen 2012c, 398.

³⁵¹ VS 10/1991, 3.

kokonaismaksuosuus on lähes 30 prosenttia kokonaismaksusta³⁵². Eläkekustannukset ovat osa työnantajien sivukuluja, jotka lisäävät kokonaistyövoimakustannuksia. Kianderin (2002) mukaan tämä ei välttämättä ole haitallista työllisyyden kannalta, koska pitkällä aikavälillä palkkatason pitäisi sopeutua työnantajamaksuihin. Mitä suuremmat työnantajamaksut ovat, sitä alhaisempaan palkkatasoon työntekijät joutuvat tyytymään. Lyhyellä aikavälillä sen sijaan työvoiman kysyntä ja työllisyys saattavat parantua, jos työnantajan sosiaaliturvakustannuksia alennetaan.³⁵³

6.1. Hajautettu järjestelmä

Eläkeyhtiöiden oikeudellinen asema täsmentyi 1990-luvulla ensin vakuutusalaan koskeneen lainsäädännön kehittymisen seurauksena ja sen jälkeen oman erillisten, työeläkeyhtiöitä koskevien määräysten täsmentyessä. Teknisesti yksittäinen eläkeyhtiö vastaa eläkkeestä siltä osin, kuin se on rahastoitu sen omaan taseeseen eläkevastuuna. Muu eläkevastuu on yhteisvastuullista tasauseläkettä, joka on suurin osa maksussa olevasta eläkemenosta.³⁵⁴ Työeläkeyhtiöiden välinen kilpailu on hyvin määrämuotoista ja rajoitettua. Yhden yhtiön asemaa ei kannata huonontaa liikaa, koska siitä aiheutuneet ongelmat jaetaan muiden kesken. Tai maksetaan eläkkeensaajilla, kuten toimittiin Eläke-Kansan tapauksessa.

Valtiollinen tilanteeseen puuttuminen vuonna 1994 selvitti tilanteen, jota työeläkejärjestelmä ei itse olisi samalla lailla kyennyt ratkaisemaan. Yksityisoikeudellisten säätiöiden ja nykyisin keskinäisten eläkeyhtiöiden hoitaman julkisen tehtävän vaihtoehto on keskitetty järjestelmä, joka olisi mahdollisesti valtiollinen. Ilmarisen kehitysjohtajaksi siirtyneen ekonomisti Jaakko Kianderin blogissa³⁵⁵ pohditaan vaihtoehtoja hajautetulle järjestelmälle. Eläkevarojen hajautus yksityisiin yhtiöihin turvannee eläkevarat poliitikkojen suorasta ohjauksesta. Valtiollisen roolin kasvu johtaisi mahdollisesti keskitettyyn peruseläkejärjestelmään,

³⁵² Vuonna 2019 perittävä maksu on keskimäärin 24,4 prosenttia palkasta ja työnantajan maksu on keskimäärin 17,35 prosenttia palkoista. Työntekijän osuus on keskimäärin 7,05 %, (<https://www.ilmarinen.fi/uutishuone/arkisto/2018/tyoelakemaksut-vuonna-2019/>, 28.3.2019.)

³⁵³ Kiander & Lönnqvist 2002, 96–97.

³⁵⁴ Korpiluoma 2011, 18.

³⁵⁵ Kiander 2017, <https://blogs.helsinki.fi/ta2-kurssi/files/2016/09/Kiander.pdf>, 15.2.2019.

jonka takia Suomeen syntyisi Ruotsin tapaan tarve luoda yksityisiä, kollektiivisopimuksiin perustuvia tai työnantajakohtaisia lisäeläkejärjestelmiä.

Veronmaksajain Keskusliiton pääekonomisti Mikael Kirkko-Jaakkola kysyy oikeutetusti sitä, ohjaavatko oikeat mittarit poliittista keskustelua?³⁵⁶ Poliittisten päätösten ja lakiehdotusten taustalla eduskunnassa useat tahot toivovat entistä laajempia ja parempia vaikutusarvioita. Ongelmana on kokonaisvaltaisten mittareiden puute, jonka takia laaditaan joukko yksittäisiä tarkasteluja. Niiden ongelmana on niiden tuottama tarkastelu yhdestä näkökulmasta. Tämä on tyypillistä keskustelussa verotuksen muutoksista, mutta mielestäni Suomen työeläkejärjestelmän institutionaalinen epämääräisyys luo samanlaisen haasteen.

Kolmikannan valmistelutyö ja kulloiseenkin tarpeeseen nimitettyjen erilaisten työryhmien tuottamien ehdotusten laatu ja vaikuttavuuden arviot olivat työeläkejärjestelmän kansantaloudellinen merkitys huomioiden pitkään yksittäisiin ongelmiin ja asioihin keskittyviä. Työeläkejärjestelmän kehitystä johtaneen Teivo Pentikäisen mukaan merkittävät uudistukset vakuutusallalla ovat 50-luvulta lähtien olleet pienen julkisuudelta piilossa olevan asiantuntijaryhmän työn tulosta, joita on pitkään harkittu ennen ideoiden viemistä komiteoihin, julkiseen debattiin ja edelleen eduskuntaa hyväksyttäväksi. Tämän ”aktuaarikoplan” työssä Pentikäinen ei itse nähnyt ongelmia, koska vakuutusjärjestelmien kehittäminen vaatii hänen mukaan perusteellista valmistelua, joita ”harha-askleet, liika hätäily ja pintapuolisuus” sekä ”eduskunnan ad hoc - päätökset vastoin asiantuntijoiden varoituksia”, eivät saisi häiritä. ”Yhteiskunnan sosiaalireformistinen ilmasto oli heiluriliikkeen tapaan palaamassa vain taloudellisia arvoja kunnioittavaan konservatismiin, kuulua ääniä siitä, että sosiaaliturvamme olisi muka sinisilmäisesti rakennettu joillekin kestäättömille ja ikuisesti korkeina jatkuville kasvuolehtimuksille”. Näiden saavutettuja etuja vastaan ajaneiden ääniä vuoden 1980 STAT-hanke hiljensi pitkäksi ajaksi.³⁵⁷

Politiikan tutkija Kees van Kersbergenin mukaan vertailevan yhteiskuntatutkimuksen huippuhetkiä ovat yleistävät johtopäätökset, kun taas tapaustutkimukset ovat usein niin

³⁵⁶ Kirkko-Jaakkola, Mikael 2018, 29.

³⁵⁷ Pentikäinen, Vakuutusvuosikirjassa 1994 Altti Aurelan 60-vuotispäivän johdosta julkaistussa historiikissa. 10–11.

ainutlaatuisia, etteivät ne kelpaa käytettäväksi muualla kuin siinä ympäristössä ja aikakaudessa, johon ne sijoittuvat.³⁵⁸ Myös tämän tutkimuksen kattava ympäristö on muuttunut. Eläkeyhtiöt ovat itse oma-aloitteisesti kehittäneet toimintaansa, ne ovat tehneet uusia yhteistyösopimuksia vahinkovakuutusyhtiöiden ja pankkialan kanssa ja valtio on lainsäädännön avulla tehnyt niiden toimintaympäristöön lukuisia muutoksia.

Työeläkejärjestelmän vallankäyttöön Suomessa liittyy institutionaalinen epämääräisyys, joka mahdollistaa vanhan polun mukaisten korporatistiset perinteet, tai uuden polun murtautumisen eduskunnan vallan kasvaessa. Markkinaperusteinen kilpailu voi lisääntyä molemmissa vaihtoehtoissa.

6.2. Työeläkkeiden kehitystyö

Valtion virkamiesten leipä oli pitkä mutta kapea. Tästä vallitsi yhteisymmärrys aina 1980-luvulle saakka. Valtion eläkejärjestelmä oli ensin esikuvana TEL-järjestelmälle. Lopulta työeläkejärjestelmään liitetystä periaatteista, muutetuista eduista ja rahoitusmallista tuli vuosien 1980–1996 aikana esimerkki valtiolliselle ja kunnalliselle eläkejärjestelmälle.³⁵⁹ VEL-uudistus 1987 ja KES-uudistus 1989 aloittivat 1990-luvulla jatkuneen julkisen puolen eläkkeiden yhdenmukaistamisen yksityisen sektorin kanssa.³⁶⁰

Paremmasta eläkkeen karttumatasosta ja loppupalkkatekniikasta päätettiin luopua, koska ”paremmille eläke-etuuksille ei katsottu enää olevan perusteita”.³⁶¹ Kansantaloudellinen yhteinen huoli eläkejärjestelmän taloudellisesta kestävyydestä näyttää saaneen lama-ajan päättäjät eduskunnassa puolelleen. Kansaneläkkeen

³⁵⁸ Kersbergen 1995, 2.

³⁵⁹ Korpiluoma 2011, 195.

³⁶⁰ Eläketurvakeskus 2019, <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/julkisen-puolen-1990-luvun-muutokset/>, 24.3.2019

³⁶¹ Eläketurvakeskus 2019, <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/julkisen-puolen-1990-luvun-muutokset/>, 24.3.2019

työeläkevähentyisyys vuonna 1996³⁶² saatettiin myös päätökseen neljännesvuosisadan kestäneen keskustelun jälkeen. Valtio perusti syksyllä vuonna 1989 6 miljardin markan eläkerahaston, jolla TEL-järjestelmän tapaan varauduttiin tuleviin eläkemenoihin.³⁶³

Piersonin Yhdysvaltojen ja Iso-Britannian eläkejärjestelmien muutosta koskevassa vertailussa Reaganin ja Thatcherin politiikoissa oli eroja. Maiden lähtötilanne oli erilainen. Iso-Britannia siirsi painopisteen asumisperusteisesta eläkejärjestelmästä ansioeläkkeisiin toteuttamalla useita pieniltä vaikuttavia muutoksia peräjälkeen, joilla saatiin lopulta suuri muutos aikaan 1980-luvun aikana.³⁶⁴ ”New politics” -termin merkitys avautuu vasta jälkikäteen aikakautta tarkkaileville. Suomen työeläkkeisiin liittyvän kehityksen muutosvauhtia voi tarkastella pikasilmäyksellä eläkejärjestelmiin liittyvän lainsäädännön voimaansaattovuosista. Vuoden 1995 heinäkuussa työeläkealan keskeinen voimassa oleva lainsäädäntö oli seuraava: Työeläkelaki (TEL) vuodelta 1961, lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijöiden eläkelaki (LEL) vuodelta 1962, eräiden työsuhteessa olevien taiteilijoiden ja toimittajien eläkelaki vuodelta 1985, Eläkesäätiölaki (EISL) vuodelta 1955 ja Vakuutusyhtiölaki (VakYL) vuodelta 1979.³⁶⁵ Suurempi järjestelmämuutos johti yleensä kokonaan uuden lainsäädännön voimaansaattamiseen. Lakeja uudistettiin ja hienosäädettiin matkan varrella, mutta suuret muutokset Suomessa ovat vaatineet useiden vuosikymmenten kestävä pohdinnan ja pitkään kestäneet työmarkkinaosapuolten ja asiantuntijaryhmien väliset neuvottelut.

Polkuriippuvuuden itseään vahvistavien prosessien mukaisesti pitkän aikavälin tavoitteet ohjaavat eläkejärjestelmän kehitystä. Vuoden 2005 alussa tehtyä työeläkeuudistusta ETK kutsui ”40-vuotisen historian mittavimmaksi uudistukseksi, joka vaikutti lähes jokaiseen uudistuksen voimaantulon jälkeen alkavaan uuteen eläkkeeseen”. Tavoitteena uudistuksella oli siirtää eläkkeelle siirtymisikää 2–3 vuodella myöhemmäksi, huomioida keskimääräinen elinajan kasvu ja yhdistää ja yksinkertaistaa

³⁶² Hannikainen 2012b, 291.

³⁶³ VS 8/1989, 6.

³⁶⁴ Pierson 1994, 59.

³⁶⁵ Vakuutusvuosikirja 1995, 183.

työeläkelakeja.³⁶⁶ Muutokset noudattivat suurista sanoista huolimatta 1980-luvun pitkän linjan tavoitteita, joita oli tarkistettu 1990-luvun alussa.

Sääntely ja valvonta ovat vastapainona sosiaalivakuutuksen optimaalisille tuotoille ja valinnanvapaudelle. Ruotsissa rahastoeläkkeen sijoituksille oli vuonna 2017 tarjolla yli 800 eläkeviranomaisten hyväksymää rahastoa, joiden omaisuutta hallinnoi 100 yksityistä sijoitusyhtiötä hallinnoiden 87 miljardin euron pääomia. Lukuisten vaihtoehtojen määrän piti parantaa sijoitusriskiä, mutta on käynyt ilmi, että väljien sääntöjen takia rahastojen johto pystyi pitkään harjoittamaan rikollista toimintaa. Tämän seurauksena muutamien rahastojen lähes kaikki pääomat menetettiin (esim. Allra). Ruotsin eläkeviranomaisten mukaan ongelmia oli myös poliitikkojen päätöksenteossa. Jimmy Larsson Hagbergin mukaan ”muutoksia ei voi tehdä, jos kuusi puoluetta ei pääse asioista täyteen yhteisymmärrykseen. Tarvittiin tällainen skandaali, jotta säännöt saatiin muutettua”. Petokseen perehtynyt toimittaja Dan Lucas uskoo, että muutos on vasta aluillaan, koska järjestelmään jäi edelleen yli 500 rahastoa. Hänen mukaan valvonta on mahdollista vasta, kun rahastoja on 10–15 kpl ja valtiolla on nykyistä suurempi rooli rahastoeläkkeiden hoidossa.³⁶⁷

Suomessa sosiaalivakuutusreformien ja työeläkkeiden suuri rakennusvaihe ajoittui 70-luvulle ja 80-luvun alkuun, jolloin toteutettiin työeläkkeiden tasokorotus ja yhteensovitus kansaneläkejärjestelmän kanssa. ”Historiallisen kompromissin”³⁶⁸ tuoma konsensuksen henki ei riittänyt vakuuttamaan STM:n osastopäällikkö Altti Aurelaa, joka peräänkuulutti parlamentaarista takuuta sille, että ansioeläkejärjestelmä on olemassa vielä 50-vuoden kuluttua.³⁶⁹

³⁶⁶ Eläketurvakeskus 2018, <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/elakeuudistus-2005/>, 6.12.2018.

³⁶⁷ Työeläke-lehti, <http://tyoelakelehti.fi/digilehti/012018/reportaasi-ruotsista>, 12.2.2019.

³⁶⁸ Vuoden 1976 syksyllä nimitys oli vakiintumassa hallitusneuvotteluiden yhteydessä (Hannikainen 2012d, 177.)

³⁶⁹ Hannikainen 2012d, 177–178.

Sosiaalivakuutuslakeja³⁷⁰ uudistettaessa käytiin palkansaajajärjestöjen ja ministeri Matti Puhakan toimesta kriittistä keskustelua työeläkkeiden asemasta keskittyvässä vakuutusmarkkinassa. Myös Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton toiminta keskittyi vakuutusyhtiöiden hallinnon ja sijoituksiin liittyvien ratkaisujen löytämiseen. Vakuutusalan tavoitteena oli varmistaa, että mitkään alan itse aiheuttamat seikat eivät johtaisi keskitetyn hoitomallin suosion kasvuun poliitikkojen keskuudessa. Tästä periaatteesta poikkeuksena voidaan pitää 1990-luvun finanssilaitosten rakentamisvaihetta, jolloin sosiaalivakuutusten liitettävyyttä suuriin finanssialan omistusjärjestelyihin ”testattiin”. Valtion reaktio tähän oli vastakkainen ja eläkeyhtiöiden itsenäisyyttä lisättiin lainsäädännöllä.

6.3. Elinaikakerroin

Taloudellinen kestävyys on ollut TEL-järjestelmän keskeinen tavoite jo 1970-luvun lopusta alkaen, kun pitkän aikavälin laskelmia väestöennusteiden mukaisesti alettiin laatia. Eduskuntavaalien 2003 jälkeen keskusta ja SDP:n olivat samassa hallituksessa ensimmäistä kertaa sitten vuoden 1987. Merkittävä työeläkelakien muutos vahvistettiin edellisen hallituksen lakiesityksen pohjalta ja se sisälsi elinaikakertoimen³⁷¹

Elinaikakerroin on mekanismi, jolla eläkkeiden kustannuksia estetään nousemasta, jos keskimääräinen elinikä väestöllä kasvaa. Tuleva eläke lasketaan 62-vuotiaiden ikäluokalle ja sen avulla voi myös laskea, kuinka paljon pidempään työntekijän on työskenneltävä saavuttaakseen ”luvatus” eläkkeen tason.³⁷² Ajatus tällaisesta automatiikasta saatiin Ruotsista, jossa vuoden 1994 eläkeuudistuksessa sovittiin jakoluvun käytöstä, jonka mukaisesti pidentynyt eläkeikä oli korvattavissa pidemmällä työuralla.³⁷³ Elinaikakerrointa sovellettiin ensimmäistä kertaa vuonna 2010 ja se koski vuonna 1948 ja sen jälkeen syntyneitä.³⁷⁴

³⁷⁰ Tapaturmavakuutuslaki, tapaturmalautakunta, henkilökorvausten verotus, maatalousyrittäjien tapaturma 1981 (Ahtokari 1992, 101)

³⁷¹ Hannikainen 2012b, 337

³⁷² Eläketurvakeskus 2018, <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/elakeuudistus-2005/elinaikakerroin/>, 6.12.2018.

³⁷³ Hannikainen 2012b, 338.

³⁷⁴ Eläketurvakeskus 2018, <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/elakeuudistus-2005/elinaikakerroin/>, 6.12.2018.

Eläketurvan sopeuttaminen kansantalouden vaihteluihin ja talouskriiseihin pelkästään indeksien avulla ja eläke-etuja muuttamalla, oli ollut vaikeaa ja hidasta. Väestöennusteet vaihtelevat ja tämän takia muutaman vuoden välein tapahtunut eduista ja indekseistä sopiminen sisälsi epämääräisyyttä millaisista eduista tai huononnuksista työmarkkinajärjestöt itse asiassa sopivat. Tulevan eläkeajan muutos ja epävarmuus poistettiin tästä yhtälöstä ja se toi vakauden, jota eläkeyhtiöt, OECD ja kilpailuvaltion eläkejärjestelmiä vertailevat asiantuntijat arvostavat. Sinänsä mekanismi ei suoraan vaikuta työurien pituuteen, vaan se laskee maksussa olevien eläkkeiden suuruutta suhteessa työansioihin turvaten eläkejärjestelmää. Näin se helpottaa myös poliitikoiden tehtävää eläke-etujen purkamisessa.

6.4. Näkemyksiä Suomen yksityisalojen työeläkejärjestelmän tulevaisuudesta

Työeläkkeen tavoitteena on turvata henkilöiden kohtuullinen kulutustaso vanhuuden, työkyvyttömyyden ja perheen huoltajan kuoleman varalta. Eläkejärjestelmän antama lupaus ei ole sidottu tiettyyn eläkeikään, karttumisprosenttiin tai indeksiturvaan, mutta järjestelmän uskottavuuden kannalta ansaittuun eläkeoikeuteen tehtyjä suuria muutoksia on haluttu välttää. Leikkauksia tehtiin tavallisilla lakimuutoksilla vuosina 1993–1996 niin, että niillä oli välittömiä vaikutuksia, tai muutos toteutettiin tietyn siirtymävaiheen jälkeen.

Työeläkkeiden yhtenäistämisestä on keskusteltu Suomessa aktiivisesti 1990-luvun lopulta lähtien. Yhden työeläkelain mallia olisi ollut lainsäädännöllisesti helpompi hallita.³⁷⁵ Hyvin suuri määrä energiaa lainsäädännön uudistamisessa käytettiin useiden erillisten työeläkelakien yhteensovittamiseen TEL-järjestelmään tehtyjen muutosten mukaisesti.

Nykyisen kaltainen vakavaraisuussäätely tuli voimaan vuonna 1997. Tällöin työeläkelaitoksen valvontarajat sidottiin sijoitusomaisuuden riskipitoisuuteen.

³⁷⁵ Korpiluoma 2011, 236.

Vakavaraisuutta valvova työryhmä esitti uudistuksia myös vuonna 1998³⁷⁶. Sääntelyyn on tehty tämän jälkeen uudistuksia vuonna 2007 ja 2013. Lisäksi vakavaraisuussääntelyä muutettiin tilapäisesti finanssikriisistä johtuvalla määräaikaistamilla vuosina 2008–2012.³⁷⁷ Nykyisin työnantajalla on edelleen oikeus lainata takaisin osa omasta eläkerahastostaan. Oikeus koskee vain osuutta yrityksen maksuosuudesta kertyneeseen rahastoon ja lainalla on oltava riittävä vakuutus. Yleensä vakuus on pankin, Garantian, Finnveran, tai vahinkovakuutusyhtiön antama takaus.³⁷⁸

Työeläke käsitetään työpanoksesta saatavaksi kokonaiskorvaukseksi työntekijälle. Etujen tilaajan velvollisuutena pidetään maksuvelvollisuutta, joka oikeuttaa päättämään eduista. Samalla valtio hoitaa velvollisuutensa järjestää sosiaaliturva vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalta. Kianderin työeläkkeiden vahvuuksia ja uhkia koskeneessa analyysissä Suomen eläkejärjestelmän kollektiivisuus koetaan hyväksi ominaisuudeksi. Hänen mukaan kollektiivisuus ulottuu vakuutuksenottajien lisäksi vakuutettuihin ja eläkkeensaajiin. Uhkina hän mainitsee ansiotyön suosion hiipumisen, pitkäaikaisen korkean työttömyyden, pitkään jatkuvan sijoitustuottojen putoamisen ja työmarkkinaosapuolten yhteistyön loppumisen.³⁷⁹

Työmarkkinoiden neuvottelutilanne Suomessa on muuttunut EK:n linjattua syksyllä 2016, ettei se jatkossa toimi keskitettyjen palkkasopimusten osapuolena. Vuoden 2017 eläkeuudistus Suomessa tapahtui historiallisesti uudella toimintatavalla. Asiantuntijaryhmän ja työmarkkinajärjestöjen tekemän työn ja kompromissien sijaan työeläkejärjestelmän reunaehdot ja liikkumavarat olivat pitkälti valtiovarainministeriön kansantalousosaston ylijohtaja Jukka Pekkarisen sanelemia, joista työmarkkinajärjestöjen oli sovittava kansantalouden kestävyysvajeen ratkaisemiseksi. Eläkeiästä neuvottelemineen on ollut Suomen eläkejärjestelmän keskeinen osa aina järjestelmän alusta asti. Tästä edusta on neuvoteltu yhdessä palkankorotusten kanssa. Valtiovarainministeriön toiveen mukaisesti eläkeikä kytkettiin automaattisesti eliniän odotteeseen. Tämän takia vuoden 1965 jälkeen syntyneet eivät tällä hetkellä tiedä

³⁷⁶ Lailla perustettujen eläkelaitosten vakavaraisuustyöryhmä.: Lailla perustettujen eläkelaitosten vakavaraisuustyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 1998..

³⁷⁷ TELA 2014, https://www.tela.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/tela/embeds/telawwwstructure/18797_Tyovelakelaitosten_vakavaraisuussaanntelyn_laaja_uudistaminen_seka_liite_1.pdf, 16.1.2019.

³⁷⁸ Korpiluoma 2011, 61.

³⁷⁹ Kiander 2017, 60–61.

omaan alinta eläkeikänsä, joka kytketty tulevaisuuden työurien pituuteen ja elinajanodotteeseen.³⁸⁰ Eduskunta on luovuttanut lisää eläkepolitiikkaan liittyvää valtaa poliittisesta vastuusta vapaalle virkamieskoneistolle.

Scumpeterilainen kilpailuvaltio tarvitsee omantyyppisen työeläkejärjestelmän ja Suomi on tuon muutoksen tehnyt. Ruotsissa tämä muutos on vielä osittainen ja koskee lähinnä kollektiivijärjestelmien kattamaa eläkkeen osaa kokonaiseläkejärjestelmässä. Poliitikkoja syytetään usein lyhytnäköisestä ajattelusta³⁸¹, joka työeläkejärjestelmien kehittämisessä voi johtaa eläkejärjestelmän taloudellisen kestävyyskannalta vahingollisiin päätöksiin. Korjaustoimenpiteet jäävät tulevien sukupolvien ratkaistaviksi. Päivän politiikkaan sopivampia aiheita ovat nykyisten eläkeläisten edut (indeksikeskustelu) ja sijoitustoiminnan valtakysymykset (esim. sijoittaminen kotimaisiin työpaikkoihin luoviin kohteisiin). Hajautetun hallinnon kysymykset etenevät polkuriippuvaisesti korporatistisen mallin mukaisesti hetkittäisten eläkejärjestelmän sosialisointikeskusteluiden sävyttäminä. Päätökset ovat liukuneet enemmän ammattilaisten ohjaukseen, koska tämä malli sopii ikävien päätösten kulttuuriin.

Seuraava suuri yksityiseen työeläkealaan vaikuttava avaus on jo tehty aloitteessa yhdistää kunnallinen ja yksityinen työeläkeala vuonna 2027. Vakuutusala tukee kunnallisten eläkkeiden siirtämistä työntekijän eläkelain piiriin. Hankkeessa valtiovarainministeriön hallinnon alaan kuuluvasta Kevasta on tarkoitus tehdä työeläkeyhtiö tai -kassa. Vakuutusalan mielestä epäselvät rajat työeläkkeiden ja kuntaeläkkeiden välillä on hyvä ratkaista, koska järjestelmät toimivat tällä hetkellä erilaisilla rahoitustavoilla.³⁸²

STM:n ja valtiovarainministeriön hankkeesta yhteisesti julkaisema raportti³⁸³ on eläketekniikkaa ja järjestelmän byrokratiaa painottava. Eduskunta saanee päätöksensä

³⁸⁰ Muhonen & Hanska 2016, 86–91.

³⁸¹ Pierson 2004, 41.

³⁸² Finanssiala 2019, http://www.finanssiala.fi/uutismajakka/Sivut/elakejarjestelmien_yhdistaminen.aspx, 15.3.2019

³⁸³ ”Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisen työryhmän tehtävänä on ollut arvioida, onko työeläkejärjestelmässä mahdollista luopua kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkejärjestelmien erillisyydestä. Työryhmä on analysoinut eläkejärjestelmien eroja ja mahdolliseen yhdistymiseen liittyviä kysymyksiä. Tehtyjen selvitysten perusteella työryhmä katsoo, että eläkejärjestelmien yhdistäminen olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista.” (Sosiaali- ja

avuksi riittävän määrän tutkimuksia, asiantuntijaselvityksiä, ja aikaa. Uusi suuri työeläkeyhtiö ei muuta Suomen työeläkejärjestelmän hallinnollista epämääräisyyttä vaan se edelleen vahvistaa vuonna 1962 valittua polkua.

Myös globaalien yritysten päättäjät tarvitsevat vertailutietoa eri maiden eläkejärjestelmistä yritysten kustannuslaskentaa varten. Usein myös globaalien henkilökuntaetujen halutaan noudattavan valittua tasoa. Esimerkiksi kansainvälinen konsulttiyritys Mercer tuottaa vuosittain julkaistavan eläkejärjestelmien vertailun yhdessä kolmen yliopiston kanssa. Suomen ja Ruotsin eläkejärjestelmät ovat Mercerin indeksillä mitattuina sijalla 3 ja 5 kaikkiaan tutkittavista 34 maasta. Suomi voisi päästä Hollannin ja Tanskan edustamaan huippuluokkaan, mikäli alimpien tuloluokkien työeläkkeitä voitaisiin nostaa, rahastoinnin astetta lisätä, eläkkeet turvattaisiin paremmin avioerotilanteissa, ja vanhempien ikäluokkien työllisyysastetta saataisiin nostettua. Ruotsi on positiivisessa siirtymävaiheessa jakojärjestelmästä suurempaan rahastoivan eläkejärjestelmän osuuteen. Ruotsissa on myös tarve turvata paremmin eläkkeet avioerossa. Tämän lisäksi tutkijat ehdottavat valtion eläkkeen alaikärajan nostamista ja kaikkien ansiotulojen perusteella kertyvien työeläkkeiden ulottamista kaikkiin työntekijöihin Ruotsissa.³⁸⁴

Eläkejärjestelmiin liittyvien muutosten vaikutuksia tulisi ehdottomasti tutkia lisää. Vakavalla talouskriisillä ja muutosten ajoituksella näyttäisi tämän tutkimuksen perusteella olevan yhteys. Talouskriisi nopeutti neuvottelutulokseen pääsyä. Monet muutoksista olivat pitkään teknisbyrokraattisesti harkittuja ja taloudellisesti perusteltuja. Suomen ja Ruotsin eläkejärjestelmien muutostarpeet perustuivat samantyyppisiin ulkoisiin ja sisäisiin syihin. Eläkejärjestelmien institutionaalisella rakenteella oli vähän merkitystä lopputulokseen. Tämä tutkimus ei käsittele luokkarakenteiden ja poliittisten voimasuhteiden muutoksen merkitystä tehtyihin eläkepoliittisiin päätöksiin. Käyttämäni aineisto korostaa työeläkkeiden institutionaalisen rakenteen merkitystä.

terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:15, http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161385/STM_R15_Elakejarjestelmien_erillisuus_loppuraportti.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 02.03.2019.

³⁸⁴ Melbourne Mercer Global Pension Index 2018, <https://australiancentre.com.au/wp-content/uploads/2018/10/MMGPI-Report-2018.pdf>, 5.1.2019.

LYHENTEET

AKAVA Korkeakoulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö Akava

ATP Almäna Tjänstepension (Ruotsi)

EK Elinkeinoelämän keskusliitto ry

ETK Eläketurvakeskus

ILO International Labour Organization

ISSA International Social Security Association

KES Kunnallisen eläkelaitoksen Eläkesääntö

Keva Kuntien eläkevakuutus

KVTEL Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki

LTK Liiketoimintajain Keskusliitto

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development

SAK Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK

SDP Sosiaalidemokraattinen Puolue

STM Sosiaali- ja terveysministeriö

STTK Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto

TEL Työntekijäin eläkelaki 395/1965

TELA Työeläkevakuuttajat Ry

TEL-L Rekisteröity lisäeläkevakuutus

TVYL Laki työeläkevakuutusyhtiöistä 25.4.1997/354

VEL Valtion eläkelaki

Ruotsin hallitukset

C-Fpl-C Keskusta-Kansanpuolue

C-Fpl Keskusta-Kansanpuolue

S Sosiaalidemokraatit

M-C-Kd-Fpl Maltillinen Kokoomus-Keskusta-Kristillisdemokraatit-Kansanpuolue

LÄHTEET JA KIRJALLISUUS

Alkuperäislähteet

Arkistolähteet

Kansalliskirjasto

Artikkelit Vakuutussanomat-lehdessä (VS)

Ala järjestäytyy uudelleen: Vakuutusjätit syntymässä. VS 5/1992, 8-9.

Devalvaatio leikkasi työeläkemaksua. VS 10/1982, 46.

Eläke-eduista. VS 2/1994, 19–20.

Eläkefuusiolle jyrkkä EI. VS 7/1992, 7.

Eläke-Kansa selvitystilassa. VS 7-8/1994, 6-8.

Eläkekomitean visio 2000-luvulle: Eläkemenot kuriin, ikäihmiset pidetään töissä. VS 1/1992, 30.

Eläkeuudistuksella ei vaikutusta yleiseen eläkeikään. VS 4/1985, 6.

Eläkeuudistus on aloitettava rauhallisesti. VS 4/1985, 7-9.

Eläkevakuutusyhtiöiden saatavat yrityksiltä 1,5 miljardia. VS 6/1992, 6-7.

Hallitus käymässä käsiksi eläketasoon. VS 7/1992, 4-6.

Halu ennenaikaiselle eläkkeelle ei näytä laantuvan. VS 6/1990, 32–33.

Jorma Perälä. Ratkaisu suurfuusiosta syksyllä. VS 6/1992, 18.

Jukka Rantala: Virkamiehestä vakuutusjohtajaksi. VS 5/1992, 10.

Jättikö keskustelu vakuutusalan sosialisoinnista ikuiset jäljet? VS 2/1990, 20.

Kalliomäki Kati. Lukeeko kukaan Vakuutussanomia? VS 8/1990, 26.

Kalliomäki Kati. Ruotsi uusii reilusti eläkkeitään. VS 2/1994, 6-7.

Kalliomäki Kati. Suomi saa tottua eläkepakoon. VS 2/1991, 6.

Kohti parempaa huomista. VS 2/1994, 18.

KOP mahdollistaa kaupat? VS 1/1994, 10.

Koskinen Eeva. Eläkkeet leikkuriin ja eläkeiät ylös. VS 3/1994, 4-5.

Koskinen Eeva. Työeläkevakuutus taas maksumieheksi. VS 3/1993, 7.

Kyren Tuula. Työeläkelaitosten yhteistyöelimet toimivat yhdessä ja erikseen. VS 9/1982, 13.

Lama ruoskii luottovakuutusta. VS 2/1992, 14–15.

Mistä tel-kiistassa on oikein kysymys? VS 1/1984, 23–24.

Nuorten työeläkemaksu alenee. VS 5/1982, 24, 28.

Ollikainen Reijo. Eläkepommi savuaa. VS 2/1982, 3.

Ollikainen Reijo. Eri mieltä eläkkeistä. VS 1/1992, 3.

Ollikainen Reijo. Kissoja pöydällä. VS 2/1991, 3.

Ollikainen Reijo. Sosiaalivakuutuskin mukautuu markkinoihin. VS 7-8/1996, 3.

Ollikainen Reijo. Työntekijän TEL-maksu tulee. VS 10/1991, 3.

Pesonen: Kaikkia finanssipalveluita samasta konsernista 10 vuoden päästä. VS 5/1985, 8.

Rantala: Lakisääteiset vakuutukset eivät istu pankkitoimintaan. VS 5/1985, 6.

Rissa Kari. Perhe-eläke uudistuu. VS 10/1989, 9.

Ruotsin hyvinvointipolitiikka puolustusasemissa. VS 8/1992, 6-8.

Salminen TELAssa. VS 6/1980, 65.

Seitovirta Erkki. Joustava eläkeikä on tarpeen sanelema. VS 4/1985, 3.

Seitovirta Erkki. Sosiaalipolitiikan varjo. VS 3/1985, 3.

Seitovirta Erkki. Uudet lakiesitykset salamavauhdilla. VS 4/1986, 3.

STAT selvitti: Sosiaaliturva maksaa yhä enemmän. VS 5/1980, 9-10.

Taloudellisten kriisiaikojen vaikutus sosiaalivakuutukseen pääteamana. VS 7/1984, 12.

Tarmo Pukkilasta vakuutusalan ylin valvoja. VS/3/1993, 6.

Työeläke 25-vuotta seminaari. VS 2/1987, 22.

Työeläkejärjestelmä valmistui – nyt katse laatuun. VS 10/1980, 8 – 9.

Työeläkeyhtiöiden erillislaki hiertää. VS 4/1995, 9.

Uusi sosiaalipolitiikka lupaa apua vain todella tarvitseville. VS 1/1985, 25.

Uusia työeläkkeitä 50 000. VS 1/1987, 33.

Vakuutusmaksua korotettava tasaisesti. VS 10/1981, 9.

Vakuutusyhtiöillä vastuu epäkohtien poistamisesta. VS4/1986, 19.

Valtio ei päässyt käsiksi työeläkkeisiin. VS 8/1992, 15.

Valtion eläkerahasto kasvattaa budjettia. VS 8/1989, 6

Vuoden 1993 alusta työntekijät mukaan maksamaan työeläkemaksua. VS 1/1992, 23–24.

Vakuutusvuosikirjat

Wahlström, G.: *Suomen vakuutusvuosikirjat*: Suomen vakuutusyhdistys, Helsinki, 1980–85/86, 1987–1995.

Pentikäinen, Teivo: Vakuutusvuosikirjassa vuonna 1994 Altti Aurelan 60-vuotispäivän johdosta julkaistussa historiikissa, *Suomen vakuutusvuosikirjat*. Suomen vakuutusyhdistys, Helsinki, 1994

Julkaistut lähteet

Virallisjulkaisut

Hallituksen esitys

HE 171/1980 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansaneläkelain 20 §, työntekijäin eläkelain 4 c §:n ja valtion eläkelain 9 a §:n muuttamisesta..

HE 168/1983 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansaneläkelain 20 §:n, työntekijäin eläkelain 4 c §:n, maatalousyrittäjien eläkelain 6 a §:n, merimieseläkelain 15 c §:n ja valtio eläkelain 9 a §:n muuttamisesta.

HE 97/1981 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle vuonna 1980 pidetyn 66. Kansainvälisen työkonferenssin eräiden päätösten johdosta.

HE 230/1991 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle työntekijäin eläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 85/1985 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle työntekijäin eläkelain, kansaneläkelain ja eräiden niihin liittyvien lakien mukaista joustavaa eläkeikäjärjestelyjä koskeviksi laeiksi.

HE 104/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1995 sekä laiksi työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa.

HE 265/1992 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi siirtymämaksusta muutettaessa valtion virastoja, laitoksia tai liikelaitoksia osakeyhtiöiksi ja laiksi työntekijäin eläkelain 12 §:n muuttamisesta.

HE 230/1991 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle työntekijäin eläkemaksua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 55/1992 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työntekijäin eläkelain väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 303/1992 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1993 sekä laiksi työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa.

HE 103/1995 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle vuonna 1996 perittäviä sosiaaliturvamaksuja ja kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 118/1995 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Muut lähteet

Australian Centre for Financial Studies 2019: Melbourne Mercer Global Pension Index. <https://australiancentre.com.au/wp-content/uploads/2018/10/MMGPI-Report-2018.pdf>, 5.1.2019.

Eduskunta: Eduskunta toteuttaa työeläkkeen 1961-tietopaketti. <https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/yhteiskunta/historia/Eduskunta-toteuttaa-tyoelakkeen1961-tietopaketti/Sivut/default.aspx>, 4.7.2018.

Eläketurvakeskus 2018: Eläkejärjestelmän toimijat. <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelman-hallinto-ja-valvonta/elakejarjestelman-toimijat/>, 6.12.2018.

Eläketurvakeskus 2019: Eläkkeen perusteena olevien ansioiden määräytyminen Suomen työeläkejärjestelmässä. https://www.etk.fi/wp-content/uploads/el%C3%A4kkeeseen_oikeuttavat_ansioidet_ja_el%C3%A4kepalkan_m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ytyminen.pdf, 29.1.2019.

Eläketurvakeskus 2018: Eläkkeelle siirtymisiän ennusteet. <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ennusteet/tilastot/elakkeellesiirtymisika/>, 4.2.2019.

Eläketurvakeskus 2019: Eläkejärjestelmän muutokset vuoteen 2005 asti. https://www.etk.fi/wp-content/uploads/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4n_muutokset_2005_asti.pdf, 12.2.2019.

Eläketurvakeskus 2017: Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmat jälkikäteen arvioituna. <https://www.etk.fi/julkaisu/elaketurvakeskuksen-pitkan-aikavalin-laskelmat-jalkikateen-arvioituna/>, 6.12.2018.

Eläketurvakeskus 2012: Eläketurvakeskuksen analyysi. Eläke-Kansan konkurssi 30.12.1994. https://www.etk.fi/wp-content/uploads/elake_kansan_konkurssin_kustannukset.pdf, 6.12.2018.

Eläketurvakeskus 2018: Kolmikantainen lainvalmistelu. <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelman-hallinto-ja-valvonta/elakejarjestelman-toimijat/>, 9.2.2019.

Eläketurvakeskus 2019: Lainmuutosten taustoja. Vuoden 1996 muutokset. <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/vuoden-1996-muutokset/>, 15.2.2019.

Eläketurvakeskus 2018: Lakimuutosten taustoja.

<https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/tasokorotus-1975/>, 6.12.2018.

Eläketurvakeskus 2019: Eläkejärjestelmän lainmuutosten taustoja, julkisen puoli 1990-luku.

<https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/julkisen-puolen-1990-luvun-muutokset/>, 24.3.2019

Eläketurvakeskus 2018: Lainmuutosten taustoja. Eläkeuudistus 2005.

<https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/elakeuudistus-2005/>, 6.12.2018.

Eläketurvakeskus 2018: Lainmuutosten taustoja. Eläkeuudistus 2005. Elinaikakerroin.

<https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelma-muutoksessa/lainmuutosten-taustoja/elakeuudistus-2005/elinaikakerroin/>, 6.12.2018.

Eläketurvakeskus 2018: Pitkän aikavälin ennustelaskelmat.

<https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ennusteet/ennustelaskelmat/pitkan-aikavälin-ennustelaskelmat/uusimmat-laskelmatulokset/>, 20.3.2019.

Eläketurvakeskus 2015: Työeläkkeet syntymävuoden ja sukupuolen mukaan.

<https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Yksityisalojen-palkansaajien-tyoelakkeet-syntymavuoden-ja-sukupuolen-mukaan.pdf>, 9.2.2019.

Eläketurvakeskus 2019: Työeläkelakipalvelu.

https://www.tyoelakelakipalvelu.fi/telp-publishing/vepa/document.faces?document_id=304022, 15.1.2019.

Eläketurvakeskus 2018: Työeläkejärjestelmän rahavirrat.

<https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ennusteet/tilastot/tyoelakkeiden-rahoitus/tyoelakejarjestelman-elakevarat-rahavirrat/>, 6.12.2018.

Eläketurvakeskus 2019: Työeläke-lehti.

https://www.etk.fi/blogit/pdf_cat/tyoelake-lehti/, 26.3.2019.

Finanssiala 2019: Finanssialan jäsenet.

https://www.finanssiala.fi/materiaalit/FAn_jasenet_FFI_members.pdf, 15.1.2019.

Finanssiala 2019: Eläkejärjestelmien yhdistäminen.

http://www.finanssiala.fi/uutismajakka/Sivut/elakejarjestelmien_yhdistaminen.aspx, 15.3.2019.

Försäkringskassan 2018: Pensionshistoria.

https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/0fdb1269-47f0-4b74-b714-96a18bea8457/pension.pdf?MOD=AJPERES_, 09.05.2018.

Ilmarinen 2019: Tyel-maksut 2019.

<https://www.ilmarinen.fi/uutishuone/arkisto/2018/tyoelakemaksut-vuonna-2019/>, 28.3.2019.

Kangas Olli, Lundberg Urban, Ploug Niels: Three Routes to a Pension Reform. Politics and Institutions in Reforming Pensions in Denmark, Finland and Sweden, 2006.

<https://www.iffs.se/en/publications/working-papers/three-routes-to-a-pension-reform-politics-and-institutions-in-reforming-pensions-in-denmark-finland-and-sweden/>, 6.12.2018 (Kangas ym.2006)

Kiander Jaakko 30.1.2017: Johdatus eläkejärjestelmiin.

<https://blogs.helsinki.fi/ta2-kurssi/files/2016/09/Kiander.pdf>, 15.2.2019.

Kilpailuvirasto 2018: Päätös Työeläkevakuutusyhtiöiden yhteistyöstä Työeläkelaitosten liitossa - Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös.

<https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/ratkaisut/arkisto/1997/muut-ratkaisut/8186195>, 6.12.2018.

Lundberg Urban: Social Democracy Lost – The Social Democratic Party in Sweden and the Politics of Pension Reform, 2005.

<https://www.iffs.se/en/publications/working-papers/social-democracy-lost-the-social-democratic-party-in-sweden-and-the-politics-of-pension-reform/>, 6.12.2018 (Lundberg 2005)

Sosiaali- ja terveysministeriö 1998: Julkaisut 1998.

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/71300/TRM199921.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, 6.12.2018, 15, 176.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2019: Raportteja ja muistiota 2019:15.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161385/STM_R15_Elakejarjestelmien_erillisuus_loppuraportti.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 02.03.2019.

Sveriges Riksdag 2018: Folkomröstning.

<http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/demokrati/folkomrostning/>, 6.12.2018.

Sveriges Riksdag 2018: Förordning (2009:1173) med instruktion för

Pensionsmyndigheten. http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20091173-med-instruktion-for_sfs-2009-1173, 6.12.2018.

TELA: Työeläkelaitosten vakavaraisuussäntelyn laaja uudistaminen
Riskinkantokyvyn vahvistamista sekä vakavaraisuussäntelyn laajaa

uudistamista selvittäneen alaryhmän raportti 2014,
https://www.tela.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/tela/embeds/telawwwstructure/18797_Tyoelakelaitosten_vakavaraisuussuuantelyn_laaja_uudistaminen_seka_liite_1.pdf
, luettu 16.1.2019

Tilastokeskus 2016: Ainutlaatuinen työeläkejärjestelmä – yksityistä vai julkista sektoria.
<http://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2016/ainutlaatuinen-tyoelakejarjestelma-yksityista-vai-julkista-sektoria/>, 5.2.2019.

Tilastokeskus 2018: Työllisyysaste 1989–1996.
https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_tym_tyti/statfin_tyti_pxt_001.px/table/tableViewLayout1/?rxid=1dbbc03f-8cdf-4782-837b-6d780b4b34ee,
15.11.2018.

Tilastokeskus 2019: Työvoimatutkimus.
Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus.
ISSN=1798-7830. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 5.1.2019].
<http://www.stat.fi/til/tyti/index.html>, 5.1.2019.

Tuomikoski, Jaakko, Sorainen Janne, Kilponen Satu: Lakisääteisen
työeläkevakuutuksen tekniikkaa 2007,
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129388/Lakisaateisentyoelakevakuutukseen_vakuutustekniikkaa.pdf?sequence=1, 6.12.2018

Työeläke-lehti 1/2018: Reportaasi Ruotsista.
<http://tyoelakelehti.fi/digilehti/012018/reportaasi-ruotsista>, 12.2.2019.

Työeläkelaitosten liitto TELA: Työeläkejärjestelmän EMU puskuri.
<https://www.tela.fi/emupuskuri>, 9.2.2019.

Työeläkevakuutuksen vakuutustekniikkaa. Eläketurvakeskuksen käsikirjoja 2007:4.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129388/Lakisaateisentyoelakevakuutuksen_vakuutustekniikkaa.pdf?sequence=1, 6.12.2018.

Julkaistut lähteet

Kirjallisuus

Ahtokari, Reijo: *Vakuutusturvan puolesta: Suomen vakuutusyhtiöiden keskusliitto 1942-1992*. Suomen vakuutusyhtiöiden keskusliitto, Helsinki 1992.

Arajärvi, Pentti: Eläke ja omistussuoikeus. Teoksessa Johanson, Jan-Erik, Lassila Jukka, Niemelä Heikki (toim.): *Eläkevalta Suomessa*. ETLA, Helsinki 2011.

Aro T, Nokelainen E, Ansamaa S, Wiik R.: *Yrityksen työeläkekäsikirja*. Edita, Helsinki 2006.

Bergenheim, Sophy: *Sosiaalivakuutus politiikan näyttämönä. Sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton ristiriidat sosiaalivakuutuksen synnyssä ja kehityksessä 1927–1964*. Pro gradu -tutkielma 2012.

Blomberg, H & Hannikainen, M & Kettunen, P: Lamafatalismin historiallinen ja vertaileva kritiikki. Teoksessa Blomberg, H & Hannikainen, M & Kettunen: *Lamakirja: Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin*. Kirja-Aurora, Turku 2002.

Capoccia, Giovanni: Critical junctures and institutional change. Teoksessa J. Mahoney & K. Thelen: *Advances in Comparative-Historical Analysis* (toim.), Cambridge University Press, Cambridge 2015.

Christiansen, Niels Finn & Markkola, Pirjo: Introduction. Teoksessa Christiansen, N. F., Edling, N., Haave, P. & Petersen, K.: *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. Museum Tusculanum, Copenhagen 2006.

Deacon, Bob: Kansainväliset järjestöt, Euroopan unioni ja globaalinen sosiaalipolitiikka (61-88). Teoksessa Kosonen, Pekka & Simpura Jussi: *Sosiaalipolitiikka Globalisoituvassa Maailmassa*. Gaudeamus, Helsinki 1999.

Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity, Cambridge 1990.

Haapala, Pentti: Suomalainen rakennemuutos. Teoksessa Saari, Juho: *Historiallinen käänne: Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Gaudeamus, Helsinki 2006.
Pierson Paul: *The new politics of the welfare state*. Oxford England . Oxford University Press, New York 2001.

Hall, Peter A.: *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations...* Princeton University Press, Princeton, N.J 1989.

Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. SKS, 2012.

Hannikainen, Matti: Eläkkeiden taso ja eläkejärjestelmien koordinointi. Teoksessa Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. SKS, 2012d.

Hannikainen, Matti: Eläketurvan laajentuminen ja järjestelmäkilpa. Teoksessa Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. SKS, 2012a.

Hannikainen, Matti: Eläkeuudistukset 1995–2007. Teoksessa Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. SKS, 2012b.

Hannikainen, Matti: Hyvinvoinnin suuri kertomus ja uudet näkökulmat. Teoksessa Hannikainen, Matti: *Työväestö ja hyvinvointi*. Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura, Helsinki 2014.

Hannikainen, Matti: Joustava eläkeikä. Teoksessa Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. SKS, 2012g.

Hannikainen, Matti: Kasvusta sopeutukseen. Teoksessa Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. SKS, 2012e.

Hannikainen Matti: Palkansaajan työeläkemaksun synty. Teoksessa Työväentutkimus, *Vuosikirja 2011*, https://www.tyovaenperinne.fi/wp-content/uploads/2011/12/TT_2011.pdf, 25.3.2019.

Hannikainen, Matti: Työeläkkeiden rahoitus. Teoksessa Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. SKS, 2012c.

Hannikainen, Matti: Yhteiskunnan muutos ja eläkkeet. Teoksessa Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. SKS, 2012f.

Havakka P. & Niemelä M. & Uusitalo H.: *Sosiaalivakuutus*. Finva Finanssi- ja vakuutuskustannus, Helsinki 2012.

Heikkilä, Jorma: *Suomen vakuutustarkastus 100 vuotta: 1892-1992*. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö vakuutusosasto, Helsinki 1992.

Hirsjärvi S, Remes P, Sajavaara P, Sinivuori E.: *Tutki ja kirjoita*. 15. uud. p. ed. Tammi, Helsinki 2009.

Jessop, Bob: *The future of the capitalist state*. Polity Press, Cambridge 2002.

Johanson, Jan-Erik, Lassila Jukka, Niemelä Heikki (toim.): *Eläkevalta Suomessa*. ETLA, Helsinki 2011.

Johanson, Jan-Erik & Sorsa, Ville-Pekka: Institutionaalinen työ ja yrittäjyys työeläkekentällä. Teoksessa Johanson, Jan-Erik, Lassila Jukka, Niemelä Heikki (toim.): *Eläkevalta Suomessa*. ETLA, Helsinki 2011.

Johanson Jan-Erik & Sorsa Ville-Pekka: *Pension governance in Finland: A case study on public and private logics of governance in pension provision* Finnish Centre for Pensions, Helsinki 2010.

Julkunen, Raija & Saari Juho: Hyvinvointivaltion reformointi-Paul Piersonin institutionalismi. Teoksessa Kainulainen, Sakari, et al.: *Hyvinvointivaltion Moderneja Klassikoita*. Diakonia-ammattikorkeakoulu. Helsinki, 2013.

Julkunen, Raija & Vauhkonen Jussi: Suomalainen ihme- työeläkejärjestelmän synty. Teoksessa Saari, Juho: *Historiallinen käänne: Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Gaudeamus, Helsinki 2006.

Kainulainen, Sakari, et al.: *Hyvinvointivaltion Moderneja Klassikoita*. Diakonia-ammattikorkeakoulu. Helsinki, 2013.

Kajanoja, Jouko: Globalisaatio, työelämä ja syrjäytyminen (142–166). Teoksessa Kosonen, Pekka & Simpura Jussi: *Sosiaalipolitiikka Globalisoituvassa Maailmassa*. Gaudeamus, Helsinki 1999.

Kallenautio, Jorma: *Kansan tarina. Vakuutusyhtiö Kansa 1919–1994*. Otava, Helsinki 1994.

Kallio, Ilari: Omistajavalta työeläkeyhtiöissä. Teoksessa Johanson, Jan-Erik, Lassila Jukka, Niemelä Heikki (toim.): *Eläkevalta Suomessa*. ETLA, Helsinki 2011.

Kangas, Olli, and Joakim Palme. Public and Private Pensions: The Scandinavian Countries in a Comparative Perspective. University of Stockholm, Stockholm 1989.

Kangas O, Kangas O, Palme J. *Social policy and economic development in the nordic countries*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005.

Kangas Olli & Niemelä Mikko: *Riskit, vakuutus ja sosiaalivakuutus*. Teoksessa Havakka P. & Niemelä M. & Uusitalo H.: *Sosiaalivakuutus*. Finva Finanssi- ja vakuutuskustannus, Helsinki 2012.

Katznelson, Ira: Reflections on purposive action in comparative historical social science. Teoksessa Mahoney James & Rueschemeyer Dietrich: *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Edt.). Cambridge University Press, Cambridge 2003. Mahoney James & Rueschemeyer Dietrich: *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Edt.). Cambridge University Press, Cambridge 2003.

Kersbergen, KV: *Social capitalism: A study of christian democracy and the welfare state*. Routledge, London, New York 1995.

Kettunen, P. & Petersen K.: *Beyond welfare state models: Transnational historical perspectives on social policy*. Edward Elgar, Cheltenham 2011.

Kettunen, Pauli: The Power of International Comparison- a perspective on the making and challenging of the Nordic Welfare State. Teoksessa Christiansen, N. F., Edling, N., Haave, P. & Petersen, K.: *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. Museum Tusculanum, Copenhagen 2006.

Kettunen, Pauli: *Työjärjestys: Tutkielmia työn ja tiedon poliittisesta historiasta*. Tutkijaliitto, Helsinki 1997.

Kiander Jaakko & Lönnqvist Henrik: *Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:20, Helsinki 2002.

Kiander, Jaakko & Vartia Pentti: *Suuri lama: Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*. Taloustieto, Helsinki 1998.

Kirkko-Jaakkola, Mikael: Ohjaavatko oikeat mittarit poliittista keskustelua? Taloustaito 9/2018, 10.10.2018, 29.

Korkman, Sixten: Kenellä valta päättää työeläkkeistä? Teoksessa Johanson, Jan-Erik, Lassila Jukka, Niemelä Heikki (toim.): *Eläkevalta Suomessa*. ETLA, Helsinki 2011.

Korpiluoma, Riitta & Grönlund, Harri & Herrlin, Ove & Kekäläinen, Jaana & Kouvonen, Keijo & Levander, Minna & Lilius, Sonja & Mustonen, Pasi & Määttä, Mikko & Perälehto- Virkkala, Anne & Takanen, Maijaliisa & Tuomikoski, Jaakko: *Työeläke*. Finva, Helsinki 2011.

Kosonen, Pekka: Pienet hyvinvointivaltiot globalisaation prosessissa (267- 296). Teoksessa Kosonen, Pekka & Simpura Jussi: *Sosiaalipolitiikka Globalisoituvassa Maailmassa*. Gaudeamus, Helsinki 1999.

Kosonen, Pekka & Simpura Jussi: Sosiaalipolitiikka ja maapalloistuminen: vastauksia kysymyksiin (7-13). Teoksessa Kosonen, Pekka & Simpura Jussi: *Sosiaalipolitiikka Globalisoituvassa Maailmassa*. Gaudeamus, Helsinki 1999.

Lailla perustettujen eläkelaitosten vakavaraisuustyöryhmä.: *Lailla perustettujen eläkelaitosten vakavaraisuustyöryhmän muistio*. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 1998.

Laitinen-Kuikka, Sini: Sosiaalivakuutuksen kansainväliset haasteet. Teoksessa Havakka P. & Niemelä M. & Uusitalo H.: *Sosiaalivakuutus*. Finva Finanssi- ja vakuutuskustannus, Helsinki 2012.

Louhelainen, Pekka: *Eduskunta Ja Eläketurva: Kirjalliseen Materiaaliin Perustuva Tutkimus Eduskuntaryhmien Ja Kansanedustajien Käyttäytymisestä 1960-luvun Eläketurvaa Kehitettäessä*. Eläketurvakeskus, Helsinki 1972.

Liukko, Jyri. *Solidaarisuuskone : Elämän Vakuuttaminen Ja Vastuuajattelun Muutos*. Gaudeamus, Helsinki 2013.

Lundberg Urban: *A leap in the dark, From a large actor to a large area approach: The join committee of the Nordic Social Democratic Labour Movement and the crisis of the Nordic Model*. Teoksessa Christiansen, N. F., Edling, N., Haave, P. & Petersen, K.: *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal* . Museum Tusculanum, Copenhagen 2006.

Mahoney J. & Thelen K.: *Advances in Comparative-Historical Analysis* (toim.), Cambridge University Press, Cambridge 2015.

Muhonen T, Hanska J.: *Eläketurma: Miksi suomeen tarvitaan uusi sukupolvisopimus*. Vastapaino, Tampere 2016.

Niemelä, Heikki: Ansioeläkejärjestelmien muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa- kaksi erilaista vallankäyttötapaa. Teoksessa Johanson, Jan-Erik, Lassila Jukka, Niemelä Heikki (toim.): *Eläkevalta Suomessa*. ETLA, Helsinki 2011.

Niemelä, Heikki & Salminen Kari: *Kansallisten Eläkestrategioiden Muotoutuminen Ja Euroopan Unionin Avoin Koordinaatiomenetelmä*. Kelan tutkimusosasto, Helsinki 2009.

Niemelä, Heikki: *Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen*. KELA:n julkaisuja, Hakapaino, Helsinki 1988.

Niemeläinen Johannes: *Työeläkejärjestelmän hajautus-diskursiivisen institutionaalisen logiikan muutos*. Pro gradu -tutkielma 2013.

North, Douglas C.: *Institutions, institutional change and economic performance*. Repr ed.. University Press Cambridge, Cambridge 1991.

Palm, Heikki: Sosiaaliturvan rahoitus globalisoituvilla markkinoilla (205–237). Teoksessa Kosonen, Pekka & Simpura Jussi: *Sosiaalipolitiikka Globalisoituvassa Maailmassa*. Gaudeamus, Helsinki 1999.

Pentikäinen, Teivo & Rantala, Jukka: *Vakuutusoppi*. Finanssi- ja Vakuutuskustannus Oy, Helsinki 2009.

Peters BG: *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. 3rd ed. Continuum, New York 2012.

Petersen, Klaus & Klas Åmark, Klas: Old age pensions in the Nordic countries. Teoksessa Christiansen, N. F., Edling, N., Haave, P. & Petersen, K.: *The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal*. Museum Tusculanum, Copenhagen 2006.

Pierson, Paul: *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press, Cambridge 1994.

Pierson Paul: Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review* (2000), 94(2), 251–267.

Pierson, Paul: *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press. Princeton (N.J.) 2004.

Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Huber Stephens, and John D. Stephens: *Capitalist Development and Democracy*. Polity Press, Cambridge 1992.

Saari, Juho: *Historiallinen käänne: Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Gaudeamus, Helsinki 2006a.

Saari, Juho: Historiallinen käänne. Teoksessa Saari, Juho: *Historiallinen käänne: Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Gaudeamus, Helsinki 2006b.

Saari Juho: Sadan vuoden sosiaalipolitiikka- muutoksen jaksottaminen Suomessa. Teoksessa Saari, Juho: *Historiallinen käänne: Johdatus pitkän aikavälin historian tutkimukseen*. Gaudeamus, Helsinki 2006a.

Saari Juho: *Hyvinvointi: Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Gaudeamus, Helsinki 2011

Salminen, Kari. *Pension Schemes in the Making: A Comparative Study of the Scandinavian Countries*. Eläketurvakeskus, Helsinki 1993.

Salminen, Kari: *Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva*. Eläketurvakeskus, Helsinki 1987.

Schmidt, Vivien A.: Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review* 2010, 2:1, 1-25.

Sollo Karoliina: *Vakuuttaminen valtion ulkopuolisena hallintana*. Pro gradu -tutkielma 2017.

Thelen, K., & Mahoney, J.: Comparative-historical analysis in contemporary political science. Teoksessa J. Mahoney & K. Thelen: *Advances in Comparative-Historical Analysis* (toim.), Cambridge University Press, Cambridge 2015.

Tuomi, J. & Sarajärvi A.: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos ed. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki 2018.

Tuomioja, Erkki: Hyvinvointivaltio ja globalisaation hallinta (46–60). Teoksessa Kosonen, Pekka & Simpura Jussi: *Sosiaalipolitiikka Globalisoituvassa Maailmassa*. Gaudeamus, Helsinki 1999.

Uusitalo, Hannu: Eläkevakuutus. Teoksessa Havakka P. & Niemelä M. & Uusitalo H.: *Sosiaalivakuutus*. Finva Finanssi- ja vakuutuskustannus, Helsinki 2012.

Vanne, Reijo: Sosiaalivakuutuksen talous. Teoksessa Havakka P. & Niemelä M. & Uusitalo H.: *Sosiaalivakuutus*. Finva Finanssi- ja vakuutuskustannus, Helsinki 2012.

Vauhkonen, Jussi: Kansaneläkeuudistus ja työeläkelain synty. Teoksessa Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. SKS, 2012a.

Vauhkonen, Jussi: Yhteistyö ja kilpailu. Teoksessa Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. SKS, 2012b.

Vauhkonen, Jussi: *Elatuksesta eläkkeeseen. Vanhuudenturva suomalaisessa työnantajapolitiikassa työeläkejärjestelmän rakentamiseen saakka*. Väitöskirja, 2016.

LIITTEET

Liite 1. Taulukko 6. Havaintojen jakautuminen hallituksen esitykset 1980–1996.

Alaluokka	Määrä	Yläluokka	Yläluokka yhteensä
Eläkejärjestelmän uudistukset huomioimalla julkisen talouden kestävyyden yleinen tavoite	135	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys talouspoliittinen	245 (37,4 %)
TEL-järjestelmän toimintakyky sisältäen kyky tukea työssä jatkamista ja turvattua eläkkeelle siirtymistä	106	Eläkkeiden riittävyys Sosiaalinen	247 (37,7 %)
Eläkeläisten köyhtymisvaara	66	Eläkkeiden riittävyys Sosiaalinen	
Kansalaisten luottamus eläkejärjestelmiin	66	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi	163 (24,9 %)
Yksilöiden mahdollisuus ansaita riittävät eläkeoikeudet	42	Eläkkeiden riittävyys Sosiaalinen	
Korkea työllisyysaste	37	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys talouspoliittinen	
Tasapaino taloudellisen rasituksen osalta aktiiviväestön ja eläkeläisten välillä	36	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys talouspoliittinen	
Sukupolvien sisäinen ja niiden välinen solidaarisuus	33	Eläkkeiden riittävyys Sosiaalinen	
Yksityisen ja julkisen toimeenpanon ristiriita;	33	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi	

Kansainvälinen vertailu ml. EU valmistelutyö	27	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi	
Riittävät kannustimet ikäntyneiden työntekijöiden työnteolle	21	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys talouspoliittinen	
Työmarkkinoiden joustavuuden huomiointi,	21	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi	
Riittävän edulliset turvat, jotka ovat siirrettäviä ja turvattuja	16	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys talouspoliittinen	
Naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu	15	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi	
Yksityinen tuettu säästäminen vaihtoehtona pakolliselle eläkejärjestelmälle	1	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi	
n=	655		100 %

Taulukko 7. Havaintojen jakautuminen Vakuutussanomien 1980–1996.

Alaluokka	Määrä	Yläluokka	Yläluokka yhteensä
TEL-järjestelmän toimintakyky sisältäen kyky tukea työssä jatkamista ja turvattua eläkkeelle siirtymistä, eläketiedotus	81	Eläkkeiden riittävyys Sosiaalinen	137 (34 %), josta tiedotus 101 (25 %)
Eläkejärjestelmän uudistukset huomioimalla julkisen talouden kestävyyden yleinen tavoite	46	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys talouspoliittinen	122 (31 %)
Yksityisen ja julkisen toimeenpanon ristiriita;	45	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi	140 (35 %)
Kansalaisten luottamus	40	Eläkejärjestelmien	

eläkejärjestelmiin sisältäen vakuutusvalvonnan		nykyaikaistaminen modernisointi	
Kansainvälinen vertailu sisältäen EU (EEC)valmistelutyön	35	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi	
Korkea työllisyysaste	22	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys talouspoliittinen	
Työmarkkinoiden joustavuuden huomiointi,	20	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi	
Eläkeläisten köyhtymisvaara	19	Eläkkeiden riittävyys Sosiaalinen	
Tasapaino taloudellisen rasituksen osalta aktiiviväestön ja eläkeläisten välillä	16	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys talouspoliittinen	
Sukupolvien sisäinen ja niiden välinen solidaarisuus	15	Eläkkeiden riittävyys Sosiaalinen	
Yksilöiden mahdollisuus ansaita riittävät eläkeoikeudet	15	Eläkkeiden riittävyys Sosiaalinen	
Yksityinen tuettu säästäminen vaihtoehtona pakolliselle eläkejärjestelmälle	14	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi	
Riittävän edulliset turvat, jotka ovat siirrettäviä ja turvattuja	12	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys talouspoliittinen	
Riittävät kannustimet ikääntyneiden työntekijöiden työnteolle	10	Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys talouspoliittinen	
Naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu	9	Eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen modernisointi	
n=	399		100 %

Liite 2. Keskeisiä työeläkkeitä koskevia hallituksen esityksiä 1980–1997.

Numero/vuosi	Uudistus	Sisältö
146/1983	Eläkeindeksin muutos	Eläkeindeksitarkistuksessa siirrytään kerran vuodessa tapahtuvaan tarkistamiseen, joka paremmin vastaa ”tulonjakopoliittisten näkökohtien yhteensovittamista”. Indeksitarkistuksesta luopuminen säästää TEL-järjestelmälle, valtion ja kuntien järjestelmälle yli 280 mmk.
168/1983	Työttömyyseläkkeen alaikärajan alentaminen	Tilapäisjärjestelynä alennettua työttömyyseläkkeen alaikäraja muutettiin pysyvästi 58-vuoteen.
85/1985	Joustava eläkeikä	Yksilöllinen varhaiseläke, varhennettu vanhuuseläke, osa-aikaeläke.
68/1990	Rahoitustekniikan täydentäminen	Inflaation varalta vanhuuseläkevastuiden täydentäminen STM:n päätöksellä vakuutusyhtiöiden esityksestä.
303/1990	Vakuutusyhtiölain uudistaminen	STM:n alaisen toiminnan kytkeminen vakuutusyhtiölakiin ja kilpailunvalvontaan
230/1991	Työntekijäin eläkemaksu	Työ- tai virkasuhteessa olevat kustantavat osittain itse ansioeläketurvaa. Maksun tilittää työnantaja. TEL, valtio ja kuntajärjestelmät.
141/1991	Joustavan eläkeikäjärjestelmän muuttaminen	Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan nostaminen, osa-aikaeläkkeen ikärajan laskeminen.
55/1992	ETK:n luottovakuutuksen varmistaminen	ETK:n maksukyvyn varmistamiseksi eläkelaitokset vastuullisiksi luottovakuutustoiminnan kustannuksista.
350/1992	ETA-sopimuksen vaikutusten huomiointi	TEL-järjestelmä ei kuulu henkivakuutusdirektiiviin. Suomi antaa ETA-valtioille oikeuden perustaa ja omistaa TEL-yhtiöitä, jonka takia Suomessa on siirryttävä pelkästään työeläkevakuutusta harjoittaviin yhtiöihin.
304/1992	ETK:n luottovakuutuksen varmistaminen	Lisärahoituksen varmistaminen, jatko vuodelle 1994.

303/1992 247/1993 104/1994	Eläkeindeksin muutos	Säästöjen saavuttamiseksi TEL-indeksiä alennettiin. Eläkkeitä jätettiin korottamatta sovitusta 1,5 prosenttia, 2,8 prosenttia ja 3,4 prosenttia.
265/1992	Valtion ja kuntien työntekijöiden kompensatio siirryttäessä TEL-järjestelmään	Siirtymämaksu valtion tuloarvioon, jolla kompensoidaan valtion menetyksiä henkilöiden siirtyessä yksityisen eläkelaitoksen vakuutettaviksi.
249/1993	Perhe-eläkkeiden rahoitustekniikan muutos	Rahoitustekniikkaa muutettiin siten, että perhe-eläkkeisiin rahastoidut varat voitiin käyttää jakojärjestelmään ja tel-maksun nousupaineiden alentamiseen. Maksuvaikutus siirtyi näin tulevaisuuteen (0,5 % palkoista).
117/1993	ETK:n luottovakuutustoiminna lopettaminen	Uusien luottovakuutusten myöntäminen lopetetaan 1994 alusta alkaen. Vanhojen vastuut on tarkoitus ajaa alas 12 vuoden aikana ja toiminnan voisi hoitaa yksityinen vakuutusyhtiö.
253/1994	Valtion takaus eläkekassan vastuuvajaukselle	Eläkekassa Tuen Osuuskunta Eka-yhtymälle annetun lainan valtiontakaus (eläkeläisiä 6 500 ja aktiivijäseniä 800).
118/1994	ETK:n luottovakuutuksen varmistaminen	Lakkautetun luottovakuutuksen tappioiden maksuvaikutusten ulottaminen vuosille 1995 ja 1996 – 1998.
118/1995	Laaja TEL-uudistus	Eläkepalkan laskentatavan muutos, työkyvyttömyyseläkkeen tason alentaminen kahdella indeksijärjestelmällä, työntekijäin eläkemaksu pysyväksi, laman takia menetettyjä indeksikorotuksia ei palauteta, muutokset toteutetaan myös julkisaloiden eläkejärjestelmissä.
143/1996	Eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuun päivittäminen	Vastuuvetkaan luettava tasoitusmäärä otettiin eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuun piiriin. Samoin kuntoutuksesta aiheutuvat kustannukset. Vastuut ulotettiin myös muihin yrittäjien ja merimiesten eläkejärjestelmiin.
354/1997	Laki	Työeläkeyhtiön toiminnan eriyttäminen

	työeläkevakuutusyhtiöistä	vakuutusyhtiöiden toiminnasta ja erityisvaateet omistukselle ja hallinnolle.

Lähde: Eduskunta 2018, 6.12.2018.

Liite 3. Eläketurvakeskuksen luettelo työeläke- ja kansaneläkelainsäädännössä tapahtuneista keskeisimmistä muutoksista vuosina 1971–2004.

1971

- Eläke-etuuksiin liitettiin työttömyyseläke, jossa ikäraja oli aluksi 60. Ikärajaa myöhemmin alennettiin ja se oli 1980-luvulla jopa 55 vuotta, mutta palautui käytännössä takaisin alkuperäiseksi vuoden 1991 alusta.

1975

- Tasokorotus, karttumisprosentti nousi 1:stä 1,5 prosenttiin vuodessa.

1980-1985

- Kansaneläkkeen rakennetta uudistettiin ja se muuttui veronalaiseksi.

1986

- Eräiden työsuhteessa olevien taiteilijoiden ja toimittajien eläkelaki (TaEL) tuli voimaan. Vuonna 1998 lain nimeksi tuli taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijöiden eläkelaki.
- Kansaneläkejärjestelmässä ja työeläkejärjestelmän yksityisellä sektorilla eläketuihin liitettiin yksilöllinen varhaiseläke ja varhennettu vanhuuseläke.

1987

- Osa-aikaeläke lakiin uutena eläkevuotona työeläkejärjestelmän yksityisellä puolella.

1989

- Julkisen sektorin työeläkejärjestelmässä otettiin käyttöön yksilöllinen varhaiseläke, varhennettu vanhuuseläke ja osa-aikaeläke.
- Vakuuttamisvelvollisuus 14 ikävuoden täyttämivuoden alusta.

1990

- Perhe-eläkeuudistus (mm. miesleskelle perhe-eläkeoikeus ja lesken omat tulot vaikuttavat leskeneläkkeeseen).

1991

- Kuntoutuusuudistus, jossa kuntoutuksen antajien työnjakoa selkeytettiin, kuntoutusmahdollisuudet oli selvitettävä ennen työkyvyttömyyseläkkeen myöntämistä ja kuntoutusraha tuli työeläkejärjestelmään.

1992

- Kansaneläkemaksu myös eläkkeensaajille.

1993

- Työntekijän työeläkemaksu otettiin käyttöön. Maksun muutos alettiin ottaa huomioon TEL-indeksiä vähentävänä.
- Julkisella sektorilla työeläkkeen karttumisaika, tavoitetaso ja eläkeikä muutettiin yksityisen sektorin kaltaisiksi.

1994

- Yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikäraja nousi 55 vuodesta 58 vuoteen.
- Osa-aikaeläkkeen ikäraja laski yksityisellä sektorilla samaan kuin julkisella sektorilla eli 60 vuodesta 58 vuoteen.
- 2,5 prosentin superkarttuma yli 60-vuotiaille.
- Työeläkelisän kattavuus laajeni.
- Kansaneläkkeen myöntämisen edellytykseksi viiden vuoden asumisaika Suomessa.
- Kansaneläke ja Kelan maksama perhe-eläke suhteutettiin Suomessa asuttuun aikaan.
- Työ- ja kansaneläkkeiden indeksitarkistuksista luovuttiin vuoden 1994 osalta.

1996

- Työeläkeuudistus astui voimaan. Eläkkeen perusteena olevaa palkkaa ruvettiin asteittain laskemaan kunkin työsuhteen 10 viimeisen vuoden ansioista. Työeläkkeiden tarkistuksissa otettiin käyttöön työikäisen ja eläkeikäisen indeksit. Työikäisen indeksissä otettiin huomioon puolet reaaliensioiden kehityksestä ja eläkeikäisen indeksissä 20 prosenttia. Eläkeikäisen indeksillä tarkistettiin 65 vuotta täyttäneiden eläkkeet. Määräaikainen työkyvyttömyyseläke muutettiin työhön paluuta edistäväksi kuntoutustueksi. Tulevan ajan karttumisprosenttia heikennettiin 50 ikävuoden jälkeen siten, että se on 1,2 ikävälillä 50–60 ja 0,8 ikävälillä 60–65. Työntekijän työeläkemaksu vähennettiin palkasta ensimmäistä kertaa ennen eläkkeen laskentaa (laki voimaan 1994).
- Kansaneläke muutettiin työeläkevähenteiseksi.
- Kansaneläkemaksun periminen vakuutetuilta ja eläkkeensaajilta lopetettiin.

1998

- Alle kuukauden kestävät tai palkaltaan vähäiset niin sanotut pätkätyöt eläketurvan piiriin.
- Osa-aikaeläkkeen ikäraja laski 56 vuoteen.

2000

- Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja nousi 60 vuoteen.

2002

- Työeläkejärjestelmä siirtyi euron käyttöön.

2003

- Eduskunta hyväksyi eläkeuudistuspaketin, jonka tavoitteena on mm. myöhentää eläkkeelle siirtymistä.
- Osa-aikaeläkkeen ikäraja nousi 58 vuoteen.

2004

- Viimeisen eläkelaitoksen periaate laajeni myös julkiselle puolelle.
- Kuntoutuksesta subjektiivinen oikeus tietyin edellytyksin.

Lähde: Eläketurvakeskus 2018, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4n_muutokset_2005_asti.pdf, 6.12.2018.

Liite 4.

Taulukko 11. Suomen Hallitusten kokoonpanot 1977–1999.

60. Sorsa II	15.5.1977–26.5.1979	SDP	Enemmistö
61. Koivisto II	26.5.1979–19.2.1982	SDP	Enemmistö
62. Sorsa III	19.2.1982–6.5.1983	SDP	Enemmistö
63. Sorsa IV	6.5.1983–30.4.1987	SDP	Enemmistö
64. Holkeri	30.4.1987–26.4.1991	Kokoomus	Enemmistö
65. Aho	26.4.1991–13.4.1995	Keskusta	Enemmistö
66. Lipponen	13.4.1995–15.4.1999	SDP	Enemmistö

Lähde: Valtioneuvosto 2019. <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/v2>, 17.1.2019.

Taulukko 12. Ruotsin Hallitusten kokoonpanot 1979–1994. ³⁸⁵

Tillträdesdatum	Regering	Regeringens sammansättning	Antal partier i Riksdagen*
1979-10-11	Fälldin II	C-Fpl-C	5
1981-05-19	Fälldin III	C-Fpl	5
1982-10-07	Palme IV	S	5
1985-09-15	Palme V	S	5
1986-03-12	Carlsson I	S	5
1988-09-18	Carlsson II	S	6
1991-10-03	Bildt	M-C-Kd-Fpl	7
1994-10-06	Carlsson III	S	7

Lähde: Göteborgin yliopisto. Partiforskningsprogrammet.

https://partiforskning.gu.se/digitalAssets/1563/1563292_1469142_svenska-regeringar.pdf, 17.1.2019.